

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



**QUANDO AS FRONTEIRAS SE TORNAM BARREIRAS: UMA
REFORMA NECESSÁRIA NO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO**

Ana Carolina de Barros França

Dissertação apresentada como condição para
a conclusão do Mestrado em Direito e
Ciência Jurídica com especialidade de
Ciências Jurídico-Internacionais.

Orientadora: Senhora Professora Doutora
Ana Maria Guerra Martins.

Lisboa

2020

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



**QUANDO AS FRONTEIRAS SE TORNAM BARREIRAS: UMA
REFORMA NECESSÁRIA NO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO**

Ana Carolina de Barros França

Lisboa

2020

“As guerras civis que sobrevieram e se alastraram durante os vinte anos de paz agitada não foram apenas mais cruéis e mais sangrentas do que as anteriores: foram seguidas pela migração de compactos grupos humanos que, ao contrário dos seus predecessores mais felizes, não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma. Uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar; quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refúgio da terra”¹.

¹ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Título original: *The Origins of Totalitarianism*. p. 369.

AGRADECIMENTOS

Em Deus, deposito a minha fé e entrego a minha vida, aceito os seus desígnios sem me queixar. Em Deus, revigoro as minhas forças. Confio nos caminhos que foram por Ele escolhidos. Deus tudo sabe. Agradeço ao meu pai, homem de caráter e valores, que me ensinou desde cedo o valor do trabalho. Com o apoio dele, acreditei que poderia perseguir todos os meus sonhos, mesmo tão distante da segurança dos seus braços. Agradeço à minha mãe, aquela que é calma nas adversidades, é palavra de conforto nos momentos difíceis. Mãe, sua palavra era afago quando eu esmorecia, era estímulo quando me faltavam as forças. Agradeço ao Michel, meu companheiro e maior incentivador, que acreditou no meu sonho e aceitou vivê-lo ao meu lado, mesmo com todas as privações e dificuldades. Meu amor, com você acredito que posso ir sempre além. Obrigada por ser meu ouvinte mais fiel, por ser o equilíbrio que por vezes me falta. Agradeço à minha avó Stella, que abençoou os meus caminhos com a sua fé e delegou à Nossa Senhora de Fátima a minha proteção. Agradeço aos meus irmãos pelas palavras de carinho e motivação. Agradeço à minha tia Sônia, pelo afeto e palavra amiga. Agradeço aos amigos, com os quais compartilhei momentos inesquecíveis, inquietações e descobertas. Sonhamos juntos, nos inspiramos e passamos a ser responsáveis uns pelos outros nos propósitos que a Academia uniu. Agradeço à minha orientadora, Senhora Professora Ana Maria Guerra Martins, por quem nutro grande admiração. Obrigada por ter despertado em mim o interesse pelo Direito Europeu, pelo conhecimento compartilhado e por toda a atenção dispensada. Agradeço à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa por todo o aprendizado e amadurecimento profissional. Agradeço também pela concessão da Bolsa de Mérito e pela oportunidade de desempenhar atividades junto ao Gabinete de Comunicação e Imagem. A todos os funcionários da FDUL, meus agradecimentos pela presteza e suporte. Agradeço à Université catholique de Louvain pelo acolhimento, ensinamentos e experiência única proporcionada. Por fim, agradeço a todos que torceram por mim e pela concretização deste sonho. Das terras do pau brasil e do urucum partiu a caravela rumo à descoberta de terras desconhecidas além-mar. As águas estavam agitadas e o vento impetuoso. Enfrentamos uma pandemia ao meio do caminho, pelo que o nosso retorno era incerto. Hoje, em um dia ensolarado e de mar calmo, baixamos nossas velas ao avistarmos terra firme. Pindorama! Por ora, ancoo neste cais. A estadia é curta, há muito o que velejar. Pindorama, tens seus encantos, mas anseio o momento de logo zarpar.

RESUMO

A necessidade de reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo é incontroversa, tendo a Comissão Europeia elaborado uma série de propostas com o objetivo de corrigir as lacunas e deficiências. Não obstante as alterações pretendidas, os princípios permaneceram os mesmos, sendo a responsabilidade pela análise dos pedidos de asilo distribuída desigualmente entre os Estados-Membros. O modelo coercitivo é adotado como forma de desencorajar movimentos secundários e garantir o cumprimento fiel das normas, atribuindo-se às sanções a tarefa de superar os problemas do sistema, que permanecem incólumes. O uso indiscriminado da liberdade legislativa das diretivas prejudica a uniformização, conferindo uma ampla margem de discricionariedade aos Estados-Membros quanto à aplicação das normas da UE em matéria de asilo. Apesar dos requerentes de asilo não serem tratados de maneira uniforme em toda a UE, o reconhecimento mútuo das decisões negativas de asilo ainda é empregado, diferentemente do que ocorre no caso das decisões positivas, onde não é ele admitido. A desconsideração dos vínculos e preferências dos requerentes prejudicam o bom funcionamento do SECA, fomentando os movimentos secundários e impossibilitando a integração permanente. O não atendimento às necessidades específicas de proteção das pessoas vulneráveis, do mesmo modo, também causam danos irreparáveis. A solidariedade é geralmente empregada de forma centralizada e excludente, apesar do grande potencial que a cooperação prática entre os Estados-Membros, o processamento conjunto e a recolocação têm para melhorar o compartilhamento de ônus e responsabilidades. Os canais seguros e legais de acesso à proteção na UE devem ser expandidos, principalmente aqueles que dispensam a chegada do requerente às fronteiras, como os programas de patrocínio privado e os vistos humanitários. Para uma verdadeira reforma no SECA, alterações mais profundas devem ser promovidas, pelo que se faz necessário que os Estados-Membros estejam abertos a discutir e dispor de parcela da discricionariedade que detêm.

Palavras-chave: Sistema Europeu Comum de Asilo. Lacunas e deficiências. Solidariedade. Partilha equitativa de ônus e responsabilidades. Canais seguros e legais.

ABSTRACT

The need to reform the Common European Asylum System is uncontroversial, and the European Commission has drawn up a series of proposals aiming to correct gaps and deficiencies. Despite the intended amendments, its principles remain the same, being the responsibility for examining asylum applications distributed unevenly between Member States. The coercive model is adopted as a way to discourage secondary movements and guarantee the faithful compliance with the rules, attributing to the sanctions of the task of overcoming the system problems, which remain unscathed. The indiscriminate use of the legislative freedom of directives undermines standardization, giving the Member States a wide margin of discretion on the application of the EU asylum standards. Although asylum seekers are not evenly treated across the EU, mutual recognition of negative asylum decisions is still employed, unlike what happens in the case of positive decisions, where it is not admitted. The disregard of the bonds and preferences of asylum seekers harm the good functioning of the CEAS, promoting secondary movements and making permanent integration unable. Failure to meet the specific protection needs of vulnerable people, likewise, also causes irreparable damage. Solidarity is generally employed in a centralized and excluding manner, despite the great potential that practical cooperation between Member States, joint processing and relocation has to improve burden and responsibility-sharing. The safe and legal channels to access protection in the EU must be expanded, especially those that do not require the applicant to arrive at the borders, such as private sponsorship programs and humanitarian visas. For real reform in CEAS, more profound changes must be promoted, so the Member States must be open to discussing and waiving a share of the discretion they have.

Keywords: Common European Asylum System. Gaps and deficiencies. Solidarity. Equitable sharing of burdens and responsibilities. Safe and legal channels.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AIDA	Asylum Information Database
BVOR	Canadian Blended Visa Office-Referral Office
CDFUE	Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia
CE	Comissão Europeia
CEDH	Convenção Europeia de Direitos Humanos
CGRS	Escritório do Comissário Geral para Refugiados e Apátridas
COI	Country of Origin Information
COI – CMS	Country of Origin – Content Management System
EASO	Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo
ECCHR	Centro Europeu de Direitos Constitucionais e Humanos
ECRE	Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados
ERSAT	Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura
ESMA	Autoridade Europeia de Mercados de Valores Mobiliários
EURODAC	Banco de Dados Europeu de Datiloscopia
EUROPOL	Serviço Europeu de Polícia
EUROSTAT	Gabinete de Estatísticas da União Europeia
FAMI	Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração
FEDASIL	Federal Agency for the reception of asylum seekers
FRA	Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia
FRONTEX	Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas
GAS	Serviço Grego de Asilo
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IAO	Escritório de Imigração e Asilo
IDC	Coalizão Internacional contra a Detenção
IND	Serviço de Imigração e Naturalização
INTERPOL	Organização Internacional de Polícia Criminal
LIBE	Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIM	Organização Internacional de Migração

ONG	Organização não governamental
OSCE/ODIHR	Escritório para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OUA	Organização da Unidade Africana
PAR	Plataforma de Apoio aos Refugiados
PSR	Programa de Patrocínio Privado Canadense para Refugiados
RABIT	Equipes de intervenção rápida nas fronteiras
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo
TCLM	Migração Temporária e Circular do Trabalho
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO	18
1.1 A ORIGEM E EVOLUÇÃO DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO.....	18
1.1.1 Da cooperação intergovernamental a uma política comum (1985–1999)...	19
1.1.2 Primeira fase: o estabelecimento de padrões mínimos (1999–2004).....	21
1.1.3 Segunda fase: de padrões mínimos a padrões comuns e uniformes (2004–2013).....	23
1.1.4 Terceira Fase: a proposição de um pacote de reformas para corrigir as deficiências de um SECA não harmonizado (2016–presente)	26
1.2 SISTEMA DE DUBLIM: A DETERMINAÇÃO DO ESTADO-MEMBRO RESPONSÁVEL E O COMPROMETIMENTO DO FUNCIONAMENTO DO SECA	26
CAPÍTULO 2 – PRINCIPAIS LACUNAS E DEFICIÊNCIAS DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO	30
2.1 LACUNAS E DEFICIÊNCIAS RELATIVAS À ESTRUTURA:.....	30
2.1.1 A preferência do legislador por diretivas ao invés de regulamentos e a delegação à legislação nacional.....	30
2.1.2 O reconhecimento mútuo da decisão negativa de asilo assentado na presunção de equivalência dos sistemas nacionais de asilo	34
2.1.3 O mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crises de Dublin III.....	38
2.2 LACUNAS E DEFICIÊNCIAS RELATIVAS À PESSOA DO REQUERENTE DE ASILO E REFUGIADO:.....	41
2.2.1 Assistência jurídica e/ou representação gratuitas	41
2.2.2 Desconsideração das preferências do requerente	44

2.2.2.1 A coerção como um elemento central em Dublin e a ineficácia na dissuasão dos movimentos secundários	44
2.2.2.2 Critérios para a preservação da unidade familiar	47
2.2.2.3 Fatores de atração e movimentos secundários.....	49
2.2.2.4 A substituição dos sistemas “pesados” pelos mais “leves”: uma alteração necessária para reduzir os movimentos secundários e melhor integrar o refugiado	53
2.2.3 Vulnerabilidade e necessidades específicas de proteção	56
2.2.3.1 Definição de vulnerabilidade.....	56
2.2.3.2 Diretiva de Acolhimento e Diretiva de Procedimentos	57
2.2.3.3 Dublin III e a transferência de pessoas vulneráveis	60
2.2.3.4 Tribunais.....	62
2.2.3.5 Condução de procedimentos acelerados e na fronteira: a necessidade de prestação de apoio adequado ao requerente e a aplicabilidade em face dos menores desacompanhados	63
2.2.3.6 Disposições específicas de gênero: necessidade de respostas adequadas à proteção	67
2.2.3.7 Identificação de pessoas vulneráveis	71
2.2.3.8 Sugestão de mecanismo para identificação de pessoas vulneráveis.....	74

CAPÍTULO 3 - A SOLIDARIEDADE COMO INSTRUMENTO PARA CORRIGIR AS DISTORÇÕES DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

78

3.1 Solidariedade entre Estados-Membros: uma abordagem centralizada e excludente.....	78
3.2 O princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros	80
3.3 Compartilhamento justo de responsabilidades em Dublin.....	85
3.3.1 A relação entre o mecanismo de alerta rápido de Dublin III e a solidariedade	89

3.4 Cooperação baseada em políticas de não entrada: a expansão das fronteiras como uma forma de controle	92
3.4.1 Acordo UE–Turquia.....	96
3.5 A solidariedade e as diferentes formas de compartilhamento de ônus e responsabilidades.....	100
3.5.1 A cooperação prática entre os Estados-Membros e diálogo com as organizações da sociedade civil sob o suporte do EASO.....	102
3.5.1.1 Contribuição para a aplicação do SECA: a recolha e o intercâmbio de informações relativas à aplicação das normas de asilo da UE	104
3.5.1.2 Apoio à cooperação prática entre os Estados-Membros: ações de formação e destacamento de equipas de apoio.....	106
3.5.1.3 Organizações da sociedade civil e EASO: a cooperação que requer uma maior transparência para ser efetiva	109
3.5.2 Processamento conjunto do pedido de asilo	111
3.5.3 Recolocação	116
3.5.3.1 Recolocação: um mecanismo de carácter voluntário para os Estados-Membros e vinculativo para os requerentes de asilo e refugiados.....	118
3.5.3.2 Solidariedade condicionada: uma contraprestação emergencial em troca da apresentação de soluções estruturais	121
 CAPÍTULO 4 - PROPOSTAS DE REFORMA DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO	 125
4.1 PROPOSTAS LEGISLATIVAS EM DISCUSSÃO.....	125
4.1.1 Revisão do Regulamento de Dublin (Dublim IV)	126
4.1.1.1 Mecanismo corretivo da repartição	130
4.1.2 Reforço do Regulamento EURODAC.....	135
4.1.3 Criação da Agência da União Europeia para o Asilo.....	138
4.1.3.1 Federalização: tratamento dos pedidos de asilo a nível europeu e transferência do poder de tomada de decisão para uma autoridade ou agência da UE	141
4.1.3.1.1 Competência exclusiva dos Estados-Membros	143
4.1.3.1.2 Limites para transferência de poderes soberanos às agências	145
4.1.3.1.3 Reconhecimento mútuo	148

4.1.3.1.4 Alargamento das funções na prática	149
4.1.4 Substituição da Diretiva de Procedimentos de Asilo	151
4.1.5 Substituição da Diretiva de Qualificação	154
4.1.6 Reforma da Diretiva de Acolhimento	158
4.1.6.1 Período de espera para o acesso ao mercado de trabalho	159
4.1.6.2 Identificação da vulnerabilidade e admissibilidade da detenção de pessoas vulneráveis.....	160
4.1.6.3 Restrições à liberdade de circulação.....	161
4.1.6.4 Plano de emergência.....	163
4.1.7 Criação de um quadro permanente de reinstalação	164
4.2 ABORDAGENS E QUESTIONAMENTOS REMANESCENTES PARA UMA VERDADEIRA REFORMA	168
4.2.1 Instauração de procedimentos de infração pela Comissão Europeia	168
4.2.1.1 Caso Hungria	172
4.2.2 Reconhecimento mútuo das decisões positivas combinado com a transferência de status de proteção entre os Estados-Membros	174
4.2.2.1 Casos de reconhecimento mútuo de decisões positivas na legislação da UE	179
4.2.2.2 A exclusão dos requerentes de asilo da área de livre circulação	180
4.2.2.3 A concessão do estatuto de refugiado e a liberdade de circulação: um direito restrito aos residentes de longa duração	181
4.2.3 Integração local.....	186
4.2.3.1 Desafios e boas práticas para a integração permanente.....	188
4.2.4 Expansão dos canais seguros e legais de acesso à UE para as pessoas com necessidade de proteção	193
4.2.4.1 Programas de patrocínio privado	195
4.2.4.2 Vistos humanitários	199
4.2.4.2.1 Acórdão X e X c. Bélgica.....	204
4.2.4.2.2 A emissão do visto com validade territorial limitada e o poder discricionário dos Estados-Membros	207
4.2.4.2.3 Jurisdição e comprometimento do funcionamento de Dublin.....	208
CONCLUSÃO.....	213

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	221
---	------------

REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS	243
---	------------

INTRODUÇÃO

A crescente pressão migratória exercida sobre a Europa tem demonstrado cada vez mais a necessidade de uma verdadeira reforma no Sistema Europeu Comum de Asilo, expondo de maneira contundente as deficiências e lacunas existentes na sua atual formatação, as quais só poderão ser solucionadas a partir de uma partilha mais justa de responsabilidades entre os Estados-Membros.

Atualmente, o SECA estabelece padrões mínimos para o tratamento dos pedidos de asilo, não sendo os requerentes uniformemente tratados em toda a UE, de forma que há uma grande variação da taxa de reconhecimento do estatuto de refugiado a depender do Estado-Membro responsável pela análise da solicitação.

Como resultado da ausência de uniformização nos procedimentos de asilo e das discrepantes taxas de reconhecimento, passam os requerentes de asilo a descumprir as regras de Dublin, realizando movimentos secundários para locais onde acreditam ter mais chances de sucesso na concessão de proteção internacional e melhores condições de vida.

O Regulamento de Dublin, pedra angular do SECA, não foi delineado para garantir o compartilhamento de responsabilidades, mas para atribuir a responsabilidade pela análise do pedido de asilo a um único Estado-Membro, o que veio a culminar em uma série de desequilíbrios. A partir de então, os requerentes de asilo sentiram-se desmotivados a cumprir as regras de Dublin, as quais desconsideram os vínculos e preferências que possuem com determinados Estados-Membros, enquanto os Estados-Membros também têm dificuldade para cumprir as suas obrigações, visto que são uns mais demandados que outros em razão da distribuição desigual de responsabilidades.

Não pretendemos aqui abordar todas as lacunas e deficiências que precisam ser objeto de reforma, mas sim as analisar a partir das propostas já formuladas pela Comissão Europeia, as quais são capazes de demonstrar a real inclinação e abertura dos Estados-Membros para discutir e dispor de parcela da discricionariedade que detêm na atual estruturação do SECA.

Dentre todas as lacunas e deficiências, daremos especial atenção às que estão intrinsecamente relacionadas à estrutura do SECA e à pessoa do requerente de asilo e refugiado, os quais são, ou deveriam ser, os principais destinatários da reforma que se pretende. Retomaremos, em alguns momentos, questões já trabalhadas por nós em outros trabalhos acadêmicos, pelo que será nesta oportunidade dispensado o seu

aprofundamento, o que não afasta, entretanto, a sua relevância para a discussão das reformas necessárias.

A Comissão Europeia apresentou sete propostas legislativas para reformar os instrumentos que compõem o SECA, a fim de melhorar as normas da UE em matéria de asilo e tornar o sistema mais eficiente e resistente às pressões migratórias. Dentre os principais objetivos a serem alcançados estão a eliminação dos fatores de atração e os movimentos secundários, o combate aos “abusos” dos requerentes de asilo e refugiados e a prestação de um melhor suporte aos Estados-Membros sob pressão.

A presente dissertação, por sua vez, também tem como objetivo a apresentação de propostas para reformar o SECA, seja através do confronto das normas vigentes com as propostas já apresentadas pela Comissão Europeia, buscando um denominador comum, ou através da proposição de alterações remanescentes que, apesar da relevância para a realização de uma verdadeira reforma, foram deixadas de fora.

Ao longo do nosso estudo demonstraremos que as reformas propostas não são capazes de dirimir as lacunas e deficiências do SECA, da mesma forma que aumentar a coerção, estabelecendo sanções mais severas aos requerentes de asilo que descumprem as suas previsões, não será capaz de garantir o fiel cumprimento das normas ou de dissuadir os movimentos secundários.

Enquanto o sistema estiver assentado em uma distribuição desigual de responsabilidades, na ampla margem de discricionariedade conferida aos Estados-Membros e no voluntarismo das medidas que visam proporcionar um melhor compartilhamento de ônus e responsabilidades, não poderemos falar em uma reforma apta a robustecer o sistema de proteção da UE.

Nossa dissertação será subdividida em quatro capítulos. No Capítulo 1 faremos uma breve introdução sobre a origem e evolução do SECA, a iniciar com a transferência do asilo do pilar intergovernamental para a esfera de competência da UE, passando a ser inserido no escopo dos instrumentos comunitários e sujeito ao controle de legalidade do Tribunal de Justiça da Comunidade.

A primeira fase do SECA foi responsável pelo estabelecimento de padrões mínimos, enquanto na segunda fase passou-se a almejar o estabelecimento de um status uniforme e um procedimento comum de asilo em toda a UE, o que até hoje não foi concretizado. Abordaremos também a terceira e atual fase do SECA, iniciada com a chamada “crise migratória”, momento em que a UE se viu pressionada pela chegada de um grande número de requerentes de asilo, o que tornou ainda mais evidente a

necessidade de reforma dos instrumentos. Por fim, encerraremos o primeiro capítulo dando especial atenção ao sistema de Dublin, tendo em vista que grande parte das deficiências e lacunas que serão por nós abordadas no capítulo subsequente estão relacionadas à sua estrutura e funcionamento.

O Capítulo 2 encarrega-se de analisar as principais lacunas e deficiências do SECA, as quais serão subdivididas em duas seções: as relacionadas à estrutura e as que afetam diretamente a pessoa do requerente de asilo e refugiado.

Iniciaremos a seção destinada à análise das deficiências e lacunas estruturais demonstrando a ampla margem de discricionariedade conferida aos Estados-Membros no que toca à implementação das normas da UE em matéria de asilo, bem como a preferência do legislador pela edição de diretivas ao invés de regulamentos. Adiante, contestaremos o emprego do reconhecimento mútuo da decisão negativa de asilo enquanto publicamente se tem conhecimento de que os Estados-Membros tratam reivindicações semelhantes de maneira desigual. Ao final, analisaremos o nunca acionado mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crises de Dublin III.

Na seção destinada ao exame das lacunas e deficiências que afetam diretamente a pessoa do requerente de asilo e refugiado, nos ateremos a três questões passíveis de causar danos irreparáveis e violar uma série de garantias fundamentais. A primeira delas consiste na limitação da assistência jurídica e representação gratuitas aos procedimentos de recurso e aos casos em que há uma perspectiva real de êxito. A segunda questão está relacionada aos impactos da desconsideração dos vínculos e preferências do requerente de asilo no processo de determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido. E, por fim, a terceira e última questão, que envolve o indispensável atendimento às necessidades específicas de proteção das pessoas vulneráveis e o estabelecimento de um mecanismo capaz de identificá-las precocemente.

O Capítulo 3 destina-se ao estudo da solidariedade e do seu potencial para corrigir as distorções do SECA, apesar de ser hoje amplamente empregada para atender aos propósitos dos Estados-Membros, excluindo os nacionais de países terceiros do seu escopo. A cooperação baseada em políticas de não entrada é, do mesmo modo, vastamente praticada, valendo-se os Estados-Membros do falacioso discurso da cooperação pura e altruísta para expandir o controle sobre a migração e asilo. O princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, consagrado no TFUE, também será objeto de estudo, bem como a análise da solidariedade dentro do sistema de Dublin.

Dedicaremos parte considerável de nossa dissertação para discutir diferentes formas de compartilhamento de ônus e responsabilidades a serem melhor exploradas pela UE, especialmente a cooperação prática entre os Estados-Membros, o processamento conjunto do pedido de asilo e a recolocação. Todavia, serão todas essas formas submetidas ao exame da legalidade, dos atuais entraves para a sua execução e da propensão para serem indevidamente apropriadas para atender propósitos outros, como, por exemplo, para o controle da migração e do asilo através da interferência no processo de tomada de decisão.

O Capítulo 4 subdivide-se em duas partes. A primeira parte será responsável por analisar as propostas legislativas da Comissão Europeia para reformular os instrumentos do SECA, sendo as alterações discutidas a partir das lacunas e deficiências que foram por nós elencadas no Capítulo 2. Na segunda parte, traremos abordagens e questionamentos remanescentes para que possamos discutir verdadeiramente uma reforma do SECA, seja pelo fato de terem eles ficado de fora das alterações propostas ou por terem sido insuficientemente tratados.

Iniciaremos por destacar a importância da atuação da Comissão Europeia, que tem nos procedimentos de infração um importante instrumento para garantir que os Estados-Membros cumpram o acervo de asilo da UE. Para tanto, utilizaremos o caso da Hungria para demonstrar o quão pouco explorado este instrumento tem sido e o quão violadoras podem ser as condutas dos Estados-Membros ao abrigo das suas legislações nacionais.

A discussão sobre a aplicação do reconhecimento mútuo da decisão positiva de asilo e a transferência do status de proteção entre os Estados-Membros é indispensável para que a proteção contra o *refoulement* seja reforçada e os movimentos secundários reduzidos, pelo que não poderá ficar de fora da reforma.

Para que haja o bom funcionamento do SECA, principalmente no que toca à permanência do requerente de asilo e refugiado no território do Estado-Membro responsável, é imprescindível que discutamos os desafios e boas práticas para uma integração permanente, sendo esta a forma mais eficaz para dissuadir a realização de movimentos secundários. Do mesmo modo, devem ser os Estados-Membros incentivados a estabelecer e manter os seus sistemas nacionais em ótimos níveis, garantindo que os requerentes de asilo e refugiados usufruam todos os direitos que lhes são assegurados no Estado-Membro de asilo.

Por fim, demonstraremos a necessidade de expansão dos canais seguros e legais de acesso à UE para as pessoas com necessidade de proteção, principalmente das vias que

dispensam a chegada dos requerentes de asilo às fronteiras dos Estados-Membros, identificando-os, ainda no país de origem ou de trânsito, e poupando-os dos perigos da travessia. Para tanto, trabalharemos dois instrumentos com potencial de escalonamento satisfatório e de combate às redes de contrabando e ao tráfico de seres humanos: os programas de patrocínio privado e os vistos humanitários.

Encontraremos nos documentos produzidos pelas organizações internacionais, organizações não governamentais e agências da UE o fundamento para sustentar nossos posicionamentos e proposições, assim como na jurisprudência dos tribunais, tanto europeus quanto nacionais, os quais serão vastamente referenciados ao longo da nossa dissertação. As práticas dos Estados-Membros serão por nós pontuadas de modo a demonstrar a crescente disparidade havida na implementação das normas da UE em matéria de asilo, da mesma forma que serão também endossadas quando representarem boas práticas a serem adotadas pelos demais como regra.

CAPÍTULO 1 – SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

1.1 A ORIGEM E EVOLUÇÃO DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

O Sistema Europeu Comum de Asilo é uma iniciativa regional recente, tendo em vista que a África e América Latina já haviam expressado uma preocupação com a proteção dos refugiados com algumas décadas de antecedência². Uma das possíveis razões para o tardar da adoção dos instrumentos europeus de proteção é a distribuição desigual de requerentes de asilo, sendo os países em desenvolvimento os responsáveis por acolher um total de 85% dos refugiados do mundo e venezuelanos deslocados no exterior³.

Por outro turno, enquanto instrumentos regionais preocupavam-se em detalhar e complementar a Convenção de Genebra de 1951, o SECA inovava ao propor o estabelecimento de um sistema comum de proteção dos refugiados, obrigatório, contendo previsões relativas à determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo e a novas formas de proteção, como a proteção subsidiária e a proteção temporária⁴.

Como veremos adiante, o SECA foi inicialmente projetado para promover a integração e equilíbrio de uma União Europeia que acabara de abolir suas fronteiras internas, e que, como consequência, precisava voltar sua atenção às fronteiras externas, principalmente em questões relativas ao asilo e ao combate à criminalidade⁵.

Hoje, o desenvolvimento do SECA se sustenta em três pilares que objetivam: promover uma melhor e maior harmonização das normas de proteção, através do alinhamento das legislações nacionais dos Estados-Membros em matéria de asilo; uma cooperação prática eficaz e bem apoiada; a promoção de um maior grau de solidariedade

² Cf. a Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África de 1969 (Convenção da OUA); a Declaração de Cartagena de 1984; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, em seu artigo 22; a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1981, em seu artigo 12 e a Carta Árabe dos Direitos Humanos de 1994, em seu artigo 23.

³ CHETAIL, Vincent. *The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?* In: CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco (ed.). **Reforming the Common European Asylum System**. Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2016. p. 1–38. p. 3. De acordo com os dados atualizados, os países em desenvolvimento foram responsáveis, em 2019, pelo acolhimento de 85% dos refugiados do mundo e venezuelanos deslocados no exterior, enquanto os países menos desenvolvidos concederam asilo para 27% do total, ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Trends at a Glance: Global Trends Forced Displacement in 2019**. Copenhagen: UNHCR, 2020. p. 2.

⁴ CHETAIL, Vincent. *The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?* p. 4.

⁵ Ibid. Ver o artigo 3, nº 2, do TUE.

e responsabilidade entre os Estados-Membros da UE, assim como entre a UE e países terceiros⁶.

1.1.1 Da cooperação intergovernamental a uma política comum (1985–1999)

Foi na Cimeira de Paris, em 1974, que a necessidade de harmonizar a legislação doméstica e abolir o controle interno de fronteiras foi suscitada pela vez, sendo reconhecido pelos chefes de Estado que, aos poucos, a legislação afeta aos estrangeiros deveria ser harmonizada e o controle de passaportes abolido na Comunidade Europeia⁷.

Contudo, foi só com o Acordo de Schengen, em 1985, e com Ato Único Europeu, em 1986, que os Estados se viram realmente empenhados em promover uma harmonização, tendo em vista a proposta para o estabelecimento de um espaço sem fronteiras internas, onde a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capital fosse assegurada. A partir de então, discussões relacionadas ao asilo e com relação às bases para se estabelecer uma política comum foram fomentadas, o que representou um grande avanço, tendo em vista que essas matérias eram tradicionalmente reservadas ao domínio da soberania do Estado⁸.

Em 1989, o Conselho Europeu adotou o Documento de Palma, cujo conteúdo reforçava a necessidade de se estabelecer uma política comum em matéria de asilo, todavia, os Estados, ao invés de valerem-se do uso das diretivas, optaram por uma abordagem intergovernamental, que resultou na adoção de dois tratados: a Convenção de Aplicação de Schengen e a Convenção de Dublin⁹.

Os tratados tinham como objetivo antecipar a abolição das fronteiras internas e se preocupavam majoritariamente em determinar o Estado responsável pelo exame dos pedidos de asilo através da adoção de critérios objetivos, mas, por fim, acabaram por excluir os requerentes de asilo da área sem fronteiras internas da UE¹⁰.

A abordagem intergovernamental permaneceu inalterada no Tratado de Maastricht, de forma que o Tratado da União Europeia, em 1992, considerou que as questões ligadas à imigração, asilo e fronteiras eram de interesse comum, sendo, deste

⁶ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2008) 360 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: Plano de ação em matéria de asilo uma abordagem integrada da proteção na UE, 17 jun. 2008. p. 4.

⁷ CHETAIL, Vincent. *The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?* p. 5.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid., p. 6.

¹⁰ Ibid.

modo, inseridas no terceiro pilar dedicado ao campo da justiça e dos assuntos internos¹¹. Do mesmo modo, declarou que tais matérias seriam também tratadas no âmbito da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e da Convenção de Genebra de 1951¹², mencionando, pela primeira vez, as obrigações internacionais as quais os Estados-Membros estavam vinculados, o poder soberano de conceder asilo e as respectivas responsabilidades internas¹³.

Naquele momento, a cooperação para o estabelecimento de uma política de asilo não visava atender a propósitos ligados à tutela dos direitos humanos universais, os quais tinham visivelmente uma importância secundária para os Estados, mas sim ao projeto de mercado único, de forma que a cooperação ocorria na medida necessária para a preservação da segurança interna¹⁴. Apesar das poucas ações desenvolvidas em matéria de asilo, o primeiro passo para a transferência deste domínio para o direito europeu foi dado, motivo pelo qual pontuamos a sua relevância¹⁵.

Em 1997, a Convenção sobre a determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo apresentado num Estado-Membro das Comunidades Europeias, mais conhecida como Convenção de Dublin, entra em vigor e passa a fixar critérios objetivos para tanto. No mesmo ano, com a assinatura do Tratado de Amesterdão¹⁶, o asilo, a imigração e a cooperação judiciária em matéria civil são transferidos do terceiro pilar, intergovernamental, para o primeiro pilar, competência da Comunidade Europeia.

Por consequência, dadas matérias devem obedecer às regras comunitárias, passam a ser inseridas no escopo dos instrumentos comunitários e são sujeitas ao controle de legalidade do Tribunal de Justiça da Comunidade, o que, por seu turno, aumenta a legitimidade de atuação dos Estados-Membros e uniformiza a interpretação e aplicação do direito comunitário¹⁷.

Pontuados os avanços, torna-se importante relembrar que a noção do SECA sequer foi abordada no Tratado de Amesterdão, vindo a ser somente mencionada nas conclusões do Conselho de Tampere em 1999, sendo este considerado o seu ato

¹¹ Ver o artigo K.1 do TUE.

¹² Ver o artigo K.2 do TUE.

¹³ CIERCO, Teresa. Crise de Refugiados: um teste aos princípios e valores europeus. **Revista da FLUP**, v. 7, p. 79–96, 2017. p. 113.

¹⁴ LAVENEX, Sandra. The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 39, n. 5, p. 851–874, 2001. p. 860.

¹⁵ GUILD, Elspeth. The Europeanisation of Europe's Asylum Policy. **International Journal of Refugee Law**. Oxford: Oxford Academic, 2006. v. 18. n. 3. p. 630–651. p. 640.

¹⁶ O Tratado de Amesterdão somente entra em vigor no dia 01 de maio de 1999, após o depósito do último instrumento de ratificação pela França.

¹⁷ CIERCO, Teresa. **A Instituição de Asilo na União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2010. p. 122 e 127.

fundador¹⁸. A partir da reunião de Tampere, a comunitarização do asilo, iniciada pelo Tratado de Amesterdão, passou a trabalhar em conjunto com o objetivo de se estabelecer um verdadeiro sistema comum¹⁹, fundado na aplicação “plena e inclusiva” da Convenção de Genebra de 1951 e das demais convenções pertinentes²⁰.

Todavia, é importante pontuar que embora o Conselho de Tampere seja uma referência para o SECA, vindo a representar, inclusive, o marco inicial de sua primeira fase, ele não aborda a necessidade de se estabelecer orientações e princípios mínimos²¹, o que será feito a seguir.

1.1.2 Primeira fase: o estabelecimento de padrões mínimos (1999–2004)

A primeira fase do SECA, iniciada pelo mencionado Conselho de Tampere, tinha como objetivo harmonizar as legislações nacionais em matéria de asilo dos Estados-Membros e estabelecer padrões mínimos comuns. Para tanto, todas as medidas de asilo, com exceção das regras fixadas para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo, deveriam estabelecer padrões mínimos²², podendo os Estados-Membros, em suas respectivas legislações nacionais, adotar ou manter padrões mais favoráveis²³.

Importantes instrumentos legislativos foram adotados neste período: o Regulamento EUODAC, Regulamento Dublin II, Diretiva de Acolhimento, Diretiva de Qualificação e Diretiva de Procedimentos²⁴.

Todavia, embora fosse perfeitamente oportuno o estabelecimento de padrões mínimos, considerando que, desde o início, o objetivo era de que as medidas de asilo evoluíssem para um sistema comum no futuro, a prática acabou por evidenciar uma vulnerabilidade, a dependência da conveniência política²⁵. O estabelecimento de padrões mínimos também contrariava, por seu turno, o próprio propósito de um sistema que se

¹⁸ CHETAIL, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System? p. 11; CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999**: Conclusões da Presidência. A, II.

¹⁹ CHETAIL, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System? p. 11.

²⁰ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu de Bruxelas 4/5 de novembro de 2004: Conclusões da Presidência. **14292/1/04 REV 1**. 8 dez. 2004, Bruxelas. p. 17.

²¹ CIERCO, Teresa. **A Instituição de Asilo na União Europeia**. p. 139.

²² Ver o artigo 63 do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

²³ CHETAIL, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System? p. 11 e 12.

²⁴ Regulamento (CE) n° 2725/2000, Regulamento (CE) n° 343/2003, Diretiva 2003/9/CE, Diretiva 2004/83/CE e Diretiva 2005/85/CE, respectivamente.

²⁵ CHETAIL, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System? p. 12.

queria ver harmonizado²⁶, permitindo a coexistência de legislações divergentes a nível doméstico e o estabelecimento de padrões de proteção mais ou menos favoráveis a depender do Estado.

Desta forma, desde o início, viu-se comprometida a existência de um sistema harmônico, principalmente pelo fato dos Estados-Membros se virem estimulados a travar uma “corrida ao fundo”, estabelecendo padrões mínimos restritivos com o objetivo de afastar pretensos candidatos ao asilo e influenciando na redação de regulamentos e diretivas do SECA²⁷.

Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, ainda durante a primeira fase de implementação do SECA, deveria o conceito de “padrões mínimos” não ser equiparado a um menor denominador comum, ou seja, ao mais baixo padrão de proteção possível, mas sim aos padrões necessários para garantir uma proteção efetiva em toda a UE²⁸.

A primeira fase do SECA foi marcada pela adoção de um número substancial de documentos em um curto espaço de tempo, foram quatro diretivas e dois regulamentos em cinco anos²⁹. Algumas outras diretivas, embora não façam parte do SECA³⁰, pertencem à política comum de imigração da UE e estão intimamente ligadas à política de asilo, repercutindo em questões ligadas ao direito de residência, benefícios para os refugiados e políticas relacionadas à reunificação familiar³¹.

Assim como veremos no decorrer de nosso trabalho, desde a fase inicial do SECA, a CE/UE têm demonstrado a sua predileção pela edição de diretivas, bem como se referido em demasiado às legislações nacionais, o que, por vezes, acaba por conferir uma força vinculativa mínima a certas disposições vitais, enfraquecendo o processo de harmonização indispensável para o estabelecimento de uma política comum³².

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ FELLER, Erika. **Remarks by Ms. Erika Feller Assistant UN High Commissioner for Refugees Public Hearing on the Future Common European Asylum System 7 November 2007, Brussels**. Bruxelas, 2006. p. 3.

²⁹ CHETAIL, Vincent. *The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?* p. 12. Nomeadamente, a Diretiva 2005/85/CE, Diretiva 2003/9/CE, Diretiva 2004/83/CE, Diretiva 2001/55/CE, Regulamento (CE) n° 343/2003 e Regulamento (CE) n° 2725/2000.

³⁰ Diretiva 2003/86/CE (Diretiva relativa ao direito ao reagrupamento familiar), Diretiva 2003/109/CE (Diretiva relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração) e Diretiva 2008/115/CE (Diretiva relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular).

³¹ GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals**. 2016. p. 18.

³² TEITGEN-COLLY, Catherine. *The European Union and Asylum: An Illusion of Protection*. **Common Market Law Review**, v. 43, n. 6, p. 1503–1566, 2006. p. 1512 e 1513.

Apesar dos esforços para se atingir um determinado nível de harmonização legislativa na UE, as diferenças nas taxas de reconhecimento e de recusa dos pedidos de asilo de requerentes provenientes do mesmo país de origem foram cruciais para demonstrar que as normas mínimas, embora constituíssem a base, não eram suficientes para atender ao princípio da igualdade de acesso à proteção em condições equivalentes em toda a UE³³.

1.1.3 Segunda fase: de padrões mínimos a padrões comuns e uniformes (2004–2013)

O Programa de Haia, em 2004, já traçava os principais objetivos a serem alcançados na segunda fase do SECA, que compreendiam: o estabelecimento de um procedimento comum e estatuto uniforme para as pessoas que beneficiam de asilo e proteção subsidiária; o fortalecimento da cooperação administrativa entre os serviços nacionais dos Estados-Membros e o reforço da dimensão externa do asilo e da migração³⁴. No entanto, é com o Pacto Europeu sobre a Imigração e Asilo, em 2008, que a segunda fase do SECA se inicia efetivamente³⁵.

O Tratado de Lisboa, por sua vez, teve um grande destaque na segunda fase do SECA, pois, além de fornecer a base jurídica para o seu desenvolvimento, foi também o primeiro tratado vinculativo a se referir expressamente à noção de um sistema europeu comum de asilo³⁶.

A partir da sua introdução no direito primário da UE, o estabelecimento de um sistema comum deixou de representar um mero compromisso político, passando a constituir um dever jurídico vinculativo para todos os Estados-Membros e instituições da UE³⁷. Por conseguinte, todos os componentes do SECA constantes em documentos políticos e na legislação secundária se tornaram objetivos primários da legislação da UE,

³³ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2008) 360 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Económico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: Plano de ação em matéria de asilo uma abordagem integrada da proteção na UE, 17 jun. 2008. Seção 1.2 e 3.

³⁴ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2005) 184 final**. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça, 10 maio 2005, Bruxelas. p. 8, 9 e 18.

³⁵ GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals**. p. 16.

³⁶ Ver o artigo 78, n° 2, do TFUE.

³⁷ CHETAIL, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System? p. 20.

havendo, deste modo, a evolução dos até então padrões mínimos a padrões comuns e uniformes³⁸.

É com o Tratado de Lisboa que se altera o TUE e o Tratado da Comunidade Europeia, passando este último a ser denominado Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Com relação a estes instrumentos, alguns importantes avanços podem ser pontuados, como a alteração do artigo 6, nº 1, do TUE, que passa a conferir natureza vinculativa à Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

A partir desta alteração, a CDFUE passa a ter o mesmo valor legal que os tratados constitutivos da UE, sendo o seu conteúdo, portanto, de observância obrigatória pelas instituições e Estados-Membros da UE quando estiverem a aplicar o direito da UE³⁹. Ademais, a previsão do princípio do *non refoulement* e da proibição das expulsões coletivas em seu texto são de um valor inestimável para o reforço do escopo de proteção dos requerentes de asilo e refugiados⁴⁰.

Todavia, não devemos superestimar os avanços trazidos pela Carta, uma vez que o artigo que trata do direito de asilo não vem criar novas obrigações, mas se limita a reafirmar que este direito será garantido conforme a Convenção de Genebra de 1951, o Protocolo de 1967 e o Tratado que institui a Comunidade Europeia⁴¹. A CDFUE, por sua vez, deixa de fazer referência a outros tratados de direitos humanos de importância vital para o reforço e complementação da Convenção de Genebra de 1951, embora o próprio TFUE tenha consagrado que a política comum em matéria de asilo deva estar em conformidade com outros tratados pertinentes, o que inclui as convenções de direitos humanos⁴².

Neste ponto é relevante ressaltar que, embora a UE não seja parte na Convenção de Genebra de 1951, encontra-se tacitamente vinculada a ela, em razão da previsão constante no TFUE quanto ao estabelecimento de uma política comum de asilo em conformidade com esse instrumento, assim como a garantia do direito de asilo nos termos da CDFUE⁴³.

Foi também com a introdução do nº 2, no artigo 6 do TUE, que se impôs à UE a obrigação legal de aderir à CEDH, o que a sujeitaria, por conseguinte, à jurisdição do

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid., p. 21.

⁴⁰ Ver o artigo 19 da CDFUE.

⁴¹ Ver o artigo 18 da CDFUE.

⁴² CHETAIL, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System? p. 21. Ver o artigo 78, nº 1, do TFUE.

⁴³ Ver o artigo 78, nº 1, do TFUE e o artigo 18 da CDFUE.

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, permitindo que cidadãos da UE e nacionais de países terceiros que se encontrassem em território de um dos Estados-Membros pudessem impugnar diretamente, com base nas disposições da CEDH, os atos jurídicos adotados pela UE.

Em dezembro de 2014, o TJUE emitiu um parecer negativo sobre o projeto de Acordo de Adesão da União à CEDH, justificando que este era susceptível de lesar as características específicas e a autonomia do direito da União⁴⁴. Atualmente, estão sendo discutidas soluções para que as questões levantadas pelo TJUE sejam devidamente superadas, possibilitando, deste modo, o avançar das negociações e a consequente satisfação da obrigação de adesão prevista no TUE.

O reforço da dimensão externa ocorreu, sobretudo, a partir da introdução de uma base jurídica no TFUE, responsável por enumerar a parceria e cooperação com países terceiros como medida necessária para o estabelecimento do SECA, o que era, até então, apenas subscrito em documentos políticos⁴⁵.

O SECA é atualmente composto por cinco atos legislativos reformulados: Regulamento EURODAC, Regulamento Dublin III, Diretiva de Qualificação, Diretiva de Procedimentos e Diretiva de Acolhimento⁴⁶.

Por todo o exposto, podemos concluir que os instrumentos reformulados na segunda fase do SECA progrediram consideravelmente em relação aos instrumentos de primeira fase, mas que, em contrapartida, não houve qualquer revolução ou evolução⁴⁷. É inegável o progresso proporcionado pelos instrumentos reformulados, mas se nos ativermos aos objetivos estabelecidos pelo SECA, quais sejam, estabelecer um status uniforme e um procedimento comum de asilo, é evidente que houve uma falha da UE nesta empreitada⁴⁸.

Desta forma, os instrumentos reformulados devem ser vistos como um passo em direção ao processo de harmonização, estando sujeitos a uma próxima etapa que objetive, principalmente, a contenção dos movimentos secundários e a adoção de um procedimento comum de asilo, o que necessariamente exige uma reavaliação dos instrumentos atuais⁴⁹.

⁴⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Parecer 2/13 do Tribunal de Justiça**. 18 de dezembro de 2014, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2014:2454. para. 258.

⁴⁵ CHETAIL, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System? p. 20 e 21. Ver o artigo 78, nº 2, alínea g, do TFUE.

⁴⁶ Regulamento (UE) nº 603/2013, Regulamento (UE) nº 604/2013, Diretiva 2011/95/UE, Diretiva 2013/32/UE e Diretiva 2013/33/UE, respectivamente.

⁴⁷ CHETAIL, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System? p. 27.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

Para Chetail, o SECA pode ser comparado a um quebra-cabeça legal, onde diferentes peças estão postas sobre a mesa e precisam ser encaixadas de uma forma coerente e eficaz, ao mesmo tempo que, outras peças importantes e indispensáveis, ainda estão faltantes, impedindo o puzzle de ser finalizado⁵⁰. Sendo assim, é necessário que a próxima etapa do SECA se concentre nas peças que estão ausentes, ou seja, nas lacunas e deficiências, propondo as alterações legislativas necessárias para supri-las. Ao mesmo passo, deve-se promover o encaixe perfeito das diferentes peças já reunidas, harmonizando as legislações nacionais para que o quebra-cabeça seja completo.

1.1.4 Terceira Fase: a proposição de um pacote de reformas para corrigir as deficiências de um SECA não harmonizado (2016–presente)

A terceira fase do SECA teve início em 2016 com a chamada “crise migratória”, momento em que a UE se viu pressionada pela chegada de um grande número de requerentes de asilo e refugiados, tornando ainda mais evidente a urgente e indispensável reforma dos instrumentos que compõem o SECA.

Como veremos ao longo de nosso trabalho, diferentes propostas foram elaboradas pela Comissão Europeia a fim de corrigir o que ela acreditava serem as principais deficiências causadoras dos movimentos secundários: a diferença no tratamento dos requerentes de asilo pelos Estados-Membros e a variação nas taxas de reconhecimento do estatuto de refugiado.

No capítulo 4, analisaremos as propostas legislativas apresentadas pela Comissão Europeia e em que medida as reformas sugeridas são realmente capazes de corrigir as distorções do SECA, proporcionando uma maior convergência. Note-se que a terceira fase do SECA se estende até o momento, uma vez que as propostas ainda estão em discussão e aguardando a posição do Parlamento em primeira leitura.

1.2 SISTEMA DE DUBLIM: A DETERMINAÇÃO DO ESTADO-MEMBRO RESPONSÁVEL E O COMPROMETIMENTO DO FUNCIONAMENTO DO SECA

⁵⁰ Ibid., p. 36.

O sistema de Dublin foi desenvolvido há cerca de 30 anos e se limitava, inicialmente, a um grupo reduzido de 12 Estados, os quais possuíam condições económicas e sociais semelhantes⁵¹. Hoje, em contrapartida, a sua composição é totalmente heterogênea, abarcando todos os Estados-Membros da UE e mais quatro países europeus⁵².

Embora a composição tenha se alterado, a Convenção de Dublin, assinada em 1990, mas com a entrada em vigor apenas sete anos mais tarde, foi objeto de somente duas revisões, a promovida pelo Regulamento (UE) n° 343/2003 (Dublim II) e pelo atual Regulamento (UE) n° 604/2013 (Dublim III).

Não obstante as garantias processuais tenham progredido ao longo do tempo, os princípios de Dublin permaneceram os mesmos, o sistema continua atribuindo a responsabilidade pelo exame do pedido de asilo a um Estado-Membro mediante a aplicação hierárquica de uma série de critérios objetivos, baseando-se na falsa premissa de que os padrões de proteção são invariáveis em toda a UE⁵³.

Em uma outra oportunidade, nos detivemos ao estudo da evolução do sistema de Dublin, de forma que na presente dissertação nos importa fazer apenas breves considerações que nos são fundamentais para abordar as principais lacunas e deficiências do SECA⁵⁴.

O sistema Dublin é composto por três princípios basilares: o primeiro deles consiste na apresentação, por um nacional de país terceiro ou apátrida, do pedido de proteção internacional a um Estado-Membro da UE, representando o pleno exercício do direito de asilo; a análise da solicitação de asilo por apenas um Estado-Membro, por sua vez, constitui o segundo princípio, tendo sido estabelecido com o objetivo de impedir a formulação de pedidos múltiplos, os quais mobilizariam esforços conjuntos e desnecessários, podendo resultar, inclusive, em decisões contrastantes e nas chamadas compras de asilo; o terceiro e último princípio se assenta na determinação do Estado-

⁵¹ WAGNER, Martin. *et al.* **The Implementation of the Common European Asylum System: Study for LIBE Committee.** Parlamento Europeu, PE 556.953. Bruxelas, 2016. 121 p. p. 46.

⁵² Nomeadamente, Noruega, Islândia, Suíça e Liechtenstein.

⁵³ POLLET, Kris. A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps. *In*: CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco (ed.). **Reforming the Common European Asylum System.** Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2016. p. 74–97. p. 77.

⁵⁴ FRANÇA, Ana Carolina. **A consolidação do Sistema Europeu Comum de Asilo e os impactos na gestão dos fluxos migratórios.** 2019. Relatório (Mestrado em Direito e Ciência Jurídica) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, 2019.

Membro responsável pela análise do pedido de proteção através do emprego de critérios objetivos⁵⁵.

Podemos observar que os critérios adotados por Dublin são fruto de um sistema que, ao racionalizar o tratamento dos pedidos, penaliza o Estado-Membro que contribuiu para a entrada e residência do requerente de asilo no território de um dos Estados-Membros, com exceção ao critério destinado à preservação da unidade familiar⁵⁶.

A ineficiência de Dublin, como veremos, pode ser atribuída a uma série de deficiências, dentre elas a desconsideração dos vínculos estreitos existentes entre os requerentes de asilo e os Estados-Membros que, segundo a aplicação fria dos critérios de Dublin, não são os responsáveis pela análise do pedido de asilo.

A centralização do exame dos pedidos em apenas um Estado-Membro também tem a sua parcela de contribuição, tendo em vista a realidade da disparidade no tratamento do pedido de asilo a depender do Estado-Membro responsável, gerando as chamadas “loterias de asilo” e fomentando os movimentos secundários.

O sistema de Dublin foi concebido com o objetivo de evitar a situação dos refugiados em órbita através da determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo. Como veremos, não se trata de um instrumento de compartilhamento de responsabilidades, principalmente pelo fato de não levar em consideração informações relevantes como a população, capacidade dos Estados-Membros e outros critérios indispensáveis para se promover uma distribuição equânime de requerentes de asilo entre os Estados-Membros da UE.

Em muitos momentos, nos concentraremos no estudo do sistema de Dublin, mas afinal, por que este instrumento tem uma posição de destaque em relação a todos os

⁵⁵ MAIANI, Francesco. The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System? In: CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco (ed.). **Reforming the Common European Asylum System**. Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2016, p. 99–142. p. 104. Todos os princípios basilares estão explícitos na redação do artigo 3, n° 1, do Regulamento (UE) n° 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida. [Regulamento Dublin III].

⁵⁶ Vejamos que a própria Comissão das Comunidades Europeias pontuou que o Regulamento de Dublin “veio melhorar significativamente a Convenção de Dublin, incluindo diversas inovações, e baseou-se nos mesmos princípios gerais, em especial o facto de a responsabilidade pela análise do pedido de asilo caber, em primeira instância, ao Estado-Membro que mais contribuiu para a entrada e residência do requerente nos territórios dos Estados-Membros, com algumas exceções destinadas a preservar a unidade das famílias”, COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2008) 820 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida (reformulação). 3 dez. 2008, Bruxelas.

demais que compõem o SECA? A resposta nos é dada no próprio preâmbulo de Dublin III que estabelece que, pelo fato do bom funcionamento do sistema de Dublin ser essencial para o SECA, todos os seus princípios e o seu funcionamento devem ser reapreciados na medida em que forem criados outros componentes do SECA e outros instrumentos de solidariedade da União⁵⁷.

Mas ora, se o sistema de Dublin deve servir ao SECA, havendo entre eles uma relação simbiótica para que se mantenham saudáveis e em funcionamento, quando constatadas deficiências tão graves no SECA, como as que serão aqui expostas, devemos voltar necessariamente os olhos para o mecanismo de alocação de responsabilidade.

⁵⁷ Ver o considerando 9 do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

CAPÍTULO 2 – PRINCIPAIS LACUNAS E DEFICIÊNCIAS DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

2.1 LACUNAS E DEFICIÊNCIAS RELATIVAS À ESTRUTURA:

2.1.1 A preferência do legislador por diretivas ao invés de regulamentos e a delegação à legislação nacional

Os instrumentos legislativos do SECA são compostos por atos jurídicos de direito primário (TFUE, TUE e CDFUE) e de direito derivado, sendo que, a maior parte do direito derivado incluído no SECA se apresenta sob a forma de diretiva (Diretiva 2011/95/UE, Diretiva 2013/32/UE e Diretiva 2013/33/UE), à exceção de dois regulamentos (Regulamento Dublin III e o Regulamento EUODAC)⁵⁸.

O direito primário, a partir da entrada em vigor, é diretamente aplicável pelas instituições da UE e pelos Estados-Membros, diferentemente do que ocorre no direito derivado, a depender do ato jurídico adotado.

Os regulamentos são instrumentos normativos da União, vinculativos e de caráter geral, sendo, portanto, obrigatórios e diretamente aplicáveis em todos os seus elementos, dispensando a transposição para o direito nacional dos Estados-Membros⁵⁹.

As diretivas, embora também atos vinculativos de aplicação geral, não são diretamente aplicáveis, necessitando que as suas disposições sejam transpostas para o direito nacional dentro do prazo estabelecido⁶⁰. As diretivas são vinculativas quanto ao resultado, fixam um objetivo geral a ser alcançado por todos os Estados-Membros, todavia, a escolha das formas e os meios é reservada às instâncias nacionais⁶¹.

Para Pfluck, uma das grandes deficiências funcionais do SECA e da integração europeia reside no uso indiscriminado da liberdade legislativa das diretivas, pois, enquanto os regulamentos pretendem impor uma uniformização jurídica, as diretivas

⁵⁸ GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals**. p. 17.

⁵⁹ Ver o artigo 288 do TFUE.

⁶⁰ Ver o artigo 288 do TFUE.

⁶¹ GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals**. p. 66.

propõem uma “harmonização comunitária” das legislações nacionais, com o fito de promover uma “aproximação legislativa”⁶².

A ampla margem de apreciação conferida pelas diretivas aos Estados-Membros no que toca à implementação da legislação da UE, prejudica a uniformização e compromete a eficácia na aplicação das normas em matéria de asilo, já que são estas distintamente aplicadas por cada Estado-Membro, com maior rigidez ou flexibilidade. A referência à legislação nacional é tão excessiva que soma 35 menções na Diretiva de Procedimentos (Diretiva 2013/32/UE) e 25 na Diretiva de Acolhimento (Diretiva 2013/33/UE), sem incluirmos na contagem as referências contidas nos preâmbulos e nos artigos em transposição, o que elevaria significativamente os números⁶³.

Como bem posto por Teitgen-Colly, mantida a margem de discricionariedade dos Estados-Membros, viu-se uma forma de “renacionalizar” a questão do asilo, embora isto fosse manifestamente incompatível com todos os objetivos até então perseguidos em prol de uma harmonização⁶⁴.

Embora existam propostas para reformar o SECA, o objetivo de se estabelecer um status uniforme e um procedimento comum a todos os Estados-Membros encontra-se cada vez mais distante, considerando o empecilho imposto pela própria UE, que prefere as diretivas aos regulamentos, embora estes últimos sejam mais detalhados e vinculativos⁶⁵.

Conforme nos ensina Ana Maria Guerra Martins, os regulamentos são aplicáveis a uma generalidade de pessoas e casos, não havendo, deste modo, destinatários designados ou identificáveis, “mas sim categorias abstratamente consideradas e no seu conjunto”⁶⁶. Por outro lado, os destinatários das diretivas são somente os Estados-Membros, podendo estas ser aplicadas aos particulares quando transpostas para o direito interno, cuja incidência, a partir de então, será exercida pela norma interna, e não pela norma da UE⁶⁷.

⁶² FEIJÓ PFLUCK, Mariah. Integração jurídica da União Europeia em matéria de asilo face à crise de refugiados do século XXI. In: BERTOLDI, Márcia Rodrigues; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da (org.). **XXVII Congresso Nacional do CONPEDI Porto Alegre – RS**. Porto Alegre: CONPEDI, 2018. p. 198–218. p. 200.

⁶³ CHETAIL, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System? p. 28.

⁶⁴ TEITGEN-COLLY, Catherine. The European Union and Asylum: An Illusion of Protection. p. 1512 e 1513.

⁶⁵ CHETAIL, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System? p. 27.

⁶⁶ MARTINS, Ana Maria Guerra. **Manual de Direito da União Europeia**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2017. p. 498.

⁶⁷ Ibid., p. 500.

O princípio do efeito direto vem, por sua vez, permitir que um ato ou norma europeia seja invocada diretamente por indivíduos perante uma jurisdição nacional ou europeia, mesmo que não tenha havido a transposição para a legislação nacional, como no caso das diretivas.

Para garantir a eficácia e aplicabilidade direta do ato jurídico europeu, algumas condições devem ser observadas, podendo o efeito direto apresentar-se sob o aspecto vertical e horizontal⁶⁸. O efeito direto vertical consiste na relação entre os particulares e o Estado, ou, ainda, qualquer entidade pública, permitindo que a norma europeia seja invocada perante estes dois últimos, enquanto o efeito direto horizontal trata da relação entre particulares, podendo um particular invocar uma norma europeia em relação a outro particular⁶⁹. Por fim, temos o efeito direito completo, que abarca tanto o efeito direito vertical quanto o efeito direito horizontal.

O direito primário e o derivado admitem a aplicação do princípio do efeito direto, cada qual com as suas condições e particularidades. Entretanto, considerando que o SECA se assenta em três diretivas e dois regulamentos, nos ateremos à análise da aplicação do princípio do efeito direto no direito derivado, principalmente quanto às diretivas, considerando este o ato legislativo de clara predileção da UE.

Os regulamentos, como são diretamente aplicáveis em todos os Estados-Membros, têm efeito direto completo⁷⁰, por outro lado, as diretivas, que não foram objeto de transposição para o direito nacional, podem produzir diretamente determinados efeitos⁷¹. Para tanto, é necessário o preenchimento de determinadas condições, quais

⁶⁸ EUR-LEX. **O efeito direto do direito europeu**. Síntese da legislação da UE. 14 jan. 2015.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Quanto ao efeito direto completo do regulamento, cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº 43/71**. Politi S.A.S, Robecco sul Naviglio c. Ministério das Finanças da República Italiana. 14 de dezembro de 1971, Luxemburgo. ECLI:EU:C:1971:122. p. 1052. No entanto, apesar da natureza e aplicabilidade direta do regulamento, consagrada no artigo 288 do TFUE, nem todas as suas disposições podem ser invocadas nos tribunais nacionais, sendo necessário apurar se o regulamento necessita ou não que as autoridades nacionais tomem medidas de aplicação. Nesta feita, caso o regulamento necessite, para a sua execução, da adoção de medidas de aplicação por parte dos Estados-Membros e estas não tiverem sido adotadas, podem os particulares invocar direitos contidos no regulamento. Neste sentido, cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-403/98**. Sexta Secção. Azienda Agrícola Monte Arcosu Srl c. Regione Autonoma della Sardegna, Organismo Comprensoriale nº 24 della Sardegna e Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura (ERSAT). 11 de janeiro de 2001, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2001:6. p. I – 131 e 132, para. 26 e 28.

⁷¹ Os particulares têm o direito de invocar perante os tribunais nacionais as disposições de uma diretiva que não tenha sido objeto de transposição pelo Estado ou que, mesmo transposta, tenha sido feita de maneira incorreta. O TJUE, no julgamento do acórdão Marks & Spencer, admitiu, inclusive, que embora tenha havido a transposição correta para o direito nacional, os particulares podem acionar os tribunais quando as medidas nacionais não são aplicadas de forma a atingir o resultado pretendido pela diretiva. Neste sentido, cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-309/06**. Terceira

sejam, que as disposições da diretiva sejam incondicionais, suficientemente claras e precisas, não demandem medidas complementares e confirmem direitos a particulares⁷².

Desde que preenchidas as condições mencionadas, os particulares podem invocar a diretiva contra um Estado-Membro ou qualquer entidade pública perante um tribunal (efeito direto vertical), no entanto, ficam impedidos de invocar um direito contra outro particular (efeito direito horizontal)⁷³. Deste modo, embora o princípio do efeito direto possa ser aplicado para garantir que o direito de um particular seja invocado contra um Estado-Membro que não transpôs a diretiva no prazo fixado, não o pode ser contra outro particular⁷⁴.

Vejamos, a título de exemplo, a situação de um refugiado que queira exigir que as mesmas condições de trabalho que são conferidas pelo empregador aos nacionais de um Estado-Membro, dentro de uma relação empregatícia, lhes sejam também concedidas. Para pleitear a equiparação, o empregado invoca as normas contidas em uma diretiva que lhe garante igualdade de tratamento, mas que, embora transposta e corretamente aplicada pelo Estado-Membro, não é respeitada pelo empregador.

Caso estivéssemos diante de uma situação em que o empregador fosse o Estado, poderíamos facilmente invocar o efeito direto vertical, no entanto, trata-se de uma empresa privada, de uma relação entre particulares, o que demandaria, por sua vez, o efeito direto horizontal. Por este motivo, a predileção pela adoção de diretivas no quadro jurídico do SECA não pode ser admitida, pois, embora tenhamos o princípio do efeito direto para mitigar os danos causados pela inércia do Estado, este não abarca a relação entre particulares.

Note-se que o TJUE tem uma jurisprudência bastante restritiva, negando “de modo firme e constante” o efeito direto horizontal das normas das diretivas nas relações entre particulares⁷⁵. Acredita-se que, por motivações políticas, tenha o Tribunal evitado o conflito com os tribunais nacionais por temer que o reconhecimento do efeito direito

Secção. Marks & Spencer plc c. Commissioners of Customs & Excise. 10 de abril de 2008, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2008:211. para. 36 e 65, nº 2.

⁷² EUR-LEX. **O efeito direto do direito europeu**; EUR-LEX. **Diretivas da União Europeia**. Síntese da legislação da UE. 11 jul. 2018. Neste sentido, cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº 41/74**. Yvonne van Duyn c. Home Office. 4 de dezembro de 1974, Luxemburgo. ECLI:EU:C:1974:133. para. 6 e 13.

⁷³ GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals**. p. 67.

⁷⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-555/07**. Grande Secção. Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG. 19 de janeiro de 2010, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2010:21. para. 46.

⁷⁵ MARTINS, Ana Maria Guerra. **Manual de Direito da União Europeia**. p. 557.

horizontal diminuísse a sua credibilidade e conduzisse a uma aplicação desigual das diretivas em toda a UE⁷⁶.

Embora seja altamente questionável, o Tribunal tem preferido promover a eficácia das diretivas e a consequente afirmação dos direitos dos particulares através do uso de vias legais complexas, mesmo que isto resulte no próprio esvaziamento da proibição do efeito direto horizontal, gerando, de todo modo, insegurança jurídica para os particulares⁷⁷.

2.1.2 O reconhecimento mútuo da decisão negativa de asilo assentado na presunção de equivalência dos sistemas nacionais de asilo

A alocação da responsabilidade pelos requerentes de asilo e refugiados foi projetada dentro de um sistema de interação entre os sistemas jurídicos nacionais, enquanto o propósito era haver um sistema de alocação centralizado, com a harmonização dos procedimentos de asilo, condições de acolhimento e reconhecimento do estatuto de refugiado⁷⁸. Apesar das pretensões, os pedidos de asilo continuam a ser examinados individualmente pelos Estados-Membros, através de seus próprios procedimentos nacionais, os quais estabelecem condições peculiares para o reconhecimento do estatuto de refugiado e gozo dos direitos dele decorrentes⁷⁹.

O sistema Dublin, como sabemos, limita-se a repartir a responsabilidade pela análise dos pedidos de asilo entre os Estados-Membros que se reconhecem mutuamente como seguros, de forma que a recusa de um é considerada válida pelos demais⁸⁰.

No intuito, principalmente, de evitar a apresentação de múltiplas solicitações por um mesmo requerente, a rejeição de um pedido de asilo por um Estado-Membro é aceita

⁷⁶ DASHWOOD, Alan. *et al. Wyatt & Dashwood's European Union law*. 6. ed. Reino Unido: Hart Publishing, 2011. p. 261.

⁷⁷ CRAIG, Paul. DE BURCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases and Materials*. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 216.

⁷⁸ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, v. 24, n. 5, p. 721–739, 2017. p. 725.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ MORGADES-GIL, Sílvia. The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU? *International Journal of Refugee Law*. v. 27, n. 3, p. 433–456, 2015. p. 437.

pelos demais, havendo a repercussão dos efeitos da decisão negativa. Desta forma, o requerente torna-se legalmente indesejado em toda a UE⁸¹.

Podemos observar, desta maneira, a existência de uma presunção de que todos os sistemas nacionais de asilo são equivalentes em razão de uma suposta harmonização promovida pelas diretivas que compõem o SECA⁸², havendo uma confiança recíproca de que os Estados-Membros aplicam as normas em matéria de asilo uniformemente, o que validaria a perpetuação da decisão negativa.

Apesar da presunção de correspondência, a prática demonstra o contrário, vez que as condições de acolhimento e taxas de reconhecimento da condição de refugiado variam substancialmente de acordo com o Estado-Membro que a analisou. Apesar da existência de critérios objetivos para conferir o estatuto de refugiado, o reconhecimento é discrepante dependendo do Estado-Membro responsável pela análise do pedido.

Segundo o Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, no primeiro semestre de 2019, as taxas de reconhecimento de proteção de cidadãos afegãos variaram de 8% (Bulgária), 63% (Alemanha) a 97% (Suíça); sendo que para os turcos, esse percentual variou de 0% (Bulgária), 50% (Alemanha) a 93% (Noruega)⁸³.

Em 2018, a AIDA, uma base de dados gerenciada pelo ECRE, revelou que as taxas de reconhecimento para proteção internacional e humanitária de cidadãos afegãos variaram de 24% (Bulgária) a 98,4% (Itália). Eslovênia (77,7%), Finlândia (73,4%) e Grécia (70,9%) apresentaram taxas consideravelmente altas e regulares, contrastando com as taxas mais baixas da Suécia (33%), Bélgica (50,6%) e Alemanha (52,2%)⁸⁴.

As taxas de reconhecimento dos cidadãos turcos, por sua vez, variaram de impressionantes 0% (Bulgária) a 89,7% (Noruega), enquanto as chances de obter proteção eram relativamente equilibradas em outros países, como nos 62% (Bélgica e Finlândia), 61% (Suécia), 50% (Eslovênia) e 47% (Alemanha)⁸⁵.

⁸¹ COSTELLO, Cathryn. Courting Access to Asylum in Europe: Recent Supranational Jurisprudence Explored. **Human Rights Law Review**, v. 12, n. 2, p. 287–339, 2012. p. 315.

⁸² MORGADES-GIL, Sílvia. The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU? p. 441.

⁸³ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **Making the CEAS work, starting today**. Bruxelas, 2019, 4 p. Policy Note #22. p. 2.

⁸⁴ ASYLUM INFORMATION DATABASE. **Asylum Statistics 2018**: Changing arrivals, same concerns. 2019.

⁸⁵ Ibid.

A AIDA também fez constar as taxas de reconhecimento de iraquianos, que variaram de 12% (Bulgária) a 94,2% (Itália), sendo compreendidas por uma crescente de 26% (Suécia), 31,2% (Bélgica), 43,3% (Noruega), 45,9% (Alemanha), 53% (Finlândia), 60% (Eslovênia) e 69,4% (Grécia)⁸⁶.

Como visto, a ampla margem de apreciação conferida aos Estados-Membros para que possam implementar a legislação da UE, mesmo que diante da formulação de critérios comuns pela Diretiva de Qualificação, acaba por comprometer o processo de uniformização das normas em matéria de asilo.

Com um cenário de reivindicações semelhantes sendo tratadas de maneira desigual em toda a UE, movimentos secundários são estimulados, da mesma forma que os tribunais passam a ser demasiadamente acionados para a reanálise de decisões negativas de asilo e de transferências executadas ao abrigo de Dublin, ambas capazes de rechaçar os requerentes de asilo para locais onde têm a sua vida ou liberdade ameaçada⁸⁷.

Uma forma de monitorar a aplicação correta do acervo de asilo é nos voltarmos para a análise da frequência com que os indivíduos acionam os Tribunais para verem reparadas violações que lhe foram causadas ou simplesmente satisfazerem direitos. Em contrapartida, a litigância frequente, para além de indicar que os Estados-Membros provavelmente não vêm aplicando corretamente o acervo de asilo, também implica em custos vultuosos, o que claramente denota que não se trata da melhor via para averiguar as práticas estatais, uma vez que os danos já foram causados.

O atual mecanismo de Dublin impõe um desfecho cruel aos requerentes de asilo, já que a margem de apreciação concedida aos Estados-Membros acaba também por determinar a chance de êxito do pedido de asilo. A loteria de asilo não deve ser encarada como um problema isolado a ser corrigido, mas uma evidência de que todo o SECA não está a funcionar bem, sendo ela o resultado da desarmonia das políticas nacionais de asilo, da inexistência de padrões uniformes e das discrepantes taxas de reconhecimento.

No avançar do nosso estudo, traremos propostas para a correção das deficiências do SECA, sempre ciente de que, no caso da loteria de asilo, nenhuma medida tomada isoladamente será suficiente o bastante para dirimir tal questão, nem mesmo a transferência do poder de tomada de decisão a uma autoridade europeia, enquanto ainda subsistirem os chamados fatores de atração estruturais.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **Making the CEAS work, starting today**. p. 2.

Por todo o exposto, como seria legítimo admitir a repercussão de uma decisão negativa quando há um tratamento desigual dos pedidos de asilo pelos Estados-Membros, sendo a variação na taxa de reconhecimento uma realidade cada vez mais presente e comprovada pelos dados coletados?

Esta forma de cooperação entre Estados, além de presumir a existência de uma confiança mútua, parte da premissa de que os direitos fundamentais são respeitados indistintamente e uniformemente por todos os Estados-Membros⁸⁸. A salvaguarda dos direitos fundamentais é assentada em uma inexistente harmonização promovida pelas diretivas que compõem o SECA⁸⁹.

O Regulamento Dublin II foi marcado por uma cooperação interestadual baseada na automaticidade da confiança mútua, não havia espaço para as circunstâncias individuais, todas as transferências transcorriam de forma rápida, com a falsa percepção de que os indivíduos gozavam das mesmas garantias de proteção em qualquer dos Estados-Membros⁹⁰.

O Regulamento Dublin III, por sua vez, com a alteração na redação do artigo 3, nº 2, impossibilita a transferência de um requerente de asilo para um Estado-Membro quando existirem motivos substanciais para crer que há falhas sistêmicas nos procedimentos de asilo e nas condições de acolhimento, sendo essas capazes de expô-los a um risco de tratamento desumano e degradante⁹¹.

Para Costello, os sistemas de reconhecimento mútuo devem conter mecanismos de monitoramento para garantir que a observância dos direitos humanos pelos Estados-Membros seja real e eficaz, mas não simplesmente presumida⁹². De todo modo, para que o reconhecimento mútuo se opere, é indispensável a existência de uma estrutura mínima comum, de forma que, no espaço de liberdade, segurança e justiça, os direitos humanos são comumente retratados como provedores desta base⁹³.

No entanto, devido à intensidade de interação havida entre os sistemas de reconhecimento mútuo exige-se, além da garantia dos direitos humanos mínimos

⁸⁸ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 725.

⁸⁹ MORGADES-GIL, Sílvia. The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU? p. 441.

⁹⁰ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 726.

⁹¹ Ver o artigo 3, nº 2, do Regulamento (UE) nº 604/2013. [Regulamento Dublin III].

⁹² COSTELLO, Cathryn. **The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 37.

⁹³ Ibid.

previstos na CEDH, o estabelecimento de padrões de direitos humanos mais altos, principalmente para que se admita o reconhecimento mútuo de uma decisão que rejeita pessoas do território de toda a UE⁹⁴.

Em razão disto, o reconhecimento mútuo em Dublin é diferente, por exemplo, da execução transnacional de um mandado de prisão, que tem como objetivo transferir uma pessoa procurada pelas autoridades de um determinado Estado-Membro com a finalidade de submetê-la a um processo criminal ou ao cumprimento de uma sentença⁹⁵.

No mandado de prisão, se a transferência do indivíduo for recusada, a consequência é a sua não apresentação à justiça e a respectiva falha do sistema em alcançar o seu próprio objetivo⁹⁶. Já em Dublin, não há o dever de transferência, mas o dever de retomada a cargo quando as circunstâncias assim exigirem⁹⁷, devendo os Estados-Membros assumir a análise do pedido de asilo quando os seus responsáveis primários estão a descumprir a legislação da UE, em especial, os direitos fundamentais nela reconhecidos.

Sobre a questão da confiança mútua e invocação da cláusula de soberania por um Estado-Membro com o objetivo de impedir a transferência de um requerente de asilo, ao abrigo das regras de Dublin, já anteriormente tivemos a oportunidade de escrever no relatório escrito à cadeira de Direito Internacional, momento em que analisamos detidamente a matéria sob a ótica legislativa e dos tribunais, pelo que não vamos agora retomar este assunto⁹⁸.

2.1.3 O mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crises de Dublin III

O mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crises é estruturado para identificar os problemas antes que eles se desenvolvam e gerem uma crise, devendo a Comissão fornecer incentivos, orientações e assistência⁹⁹ para que os

⁹⁴ Ibid., p. 37 e 38.

⁹⁵ Ibid., p. 38.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ FRANÇA, Ana Carolina. **A consolidação do Sistema Europeu Comum de Asilo e os impactos na gestão dos fluxos migratórios**. 2019. Seção 1.3.1.

⁹⁹ MAIANI, Francesco. The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System? p. 139.

Estados-Membros lidem com a pressão particular exercida sobre o seu sistema de asilo ou com as deficiências relacionadas ao seu funcionamento.

A identificação dos problemas nos sistemas nacionais de asilo é possibilitada pelo recolhimento de informações feito através do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, de forma que compete à Comissão, a partir da detecção de um potencial comprometimento da aplicação do Regulamento de Dublin, fazer recomendações ao Estado-Membro em questão, convidando-o a elaborar um plano de ação preventivo¹⁰⁰.

Ao EASO, compete analisar os dados relativos à chegada súbita de um grande número de nacionais de países terceiros, capaz de exercer pressões específicas sobre os sistemas nacionais de asilo e de acolhimento¹⁰¹, bem como fazer as já mencionadas recomendações aos Estados-Membros em cooperação com a Comissão.

No que toca ao funcionamento do mecanismo de alerta rápido, uma atribuição específica do EASO chama atenção e se revela de grande importância: a promoção do rápido intercâmbio de informações entre os Estados-Membros e a Comissão¹⁰². Para impedirmos que situações de crise se instaurem, é necessário que se processem com celeridade as informações, permitindo, deste modo, que as medidas urgentes sejam oportunamente tomadas.

O Estado-Membro, por sua vez, pode elaborar o plano de ação preventivo por sua própria vontade e iniciativa, podendo solicitar a assistência da Comissão, de outros Estados-Membros, do EASO ou de outros organismos relevantes da União. O plano de ação preventivo deve ser apresentado ao Conselho e à Comissão conjuntamente com os relatórios de execução periódicos, devendo o Estado-Membro tomar todas as medidas adequadas para enfrentar a situação de pressão particular exercida sobre o sistema de asilo ou para assegurar que os problemas detectados sejam resolvidos antes que a situação se agrave¹⁰³.

Caso o plano preventivo não resolva as deficiências identificadas ou exista um verdadeiro risco de a situação de asilo conduzir a uma crise que não poderá ser solucionada por um plano de ação preventivo, a Comissão poderá solicitar que o Estado-Membro elabore um plano de ação de gestão de crise¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Ver o artigo 33, n° 1, do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

¹⁰¹ Ver o artigo 9, n° 3, do Regulamento (UE) n° 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010 que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo.

¹⁰² Ver o artigo 9, n° 3, do Regulamento (UE) n° 439/2010.

¹⁰³ Ver o artigo 33, n° 2, do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

¹⁰⁴ Ver o artigo 33, n° 3, do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

Na sequência do pedido, deve o Estado-Membro elaborar o plano de ação e de gestão de crise o mais breve possível, em até 3 meses a contar da data da solicitação, prestando informações periódicas sobre a execução do plano em relatórios enviados à Comissão e a outros interessados relevantes, como o EASO¹⁰⁵.

Como pudemos observar, o EASO está envolvido em todas as fases do mecanismo de alerta rápido, sendo de sua competência a coleta e análise das informações que possibilitam a identificação do comprometimento na aplicação do Regulamento de Dublin. A agência pode, inclusive, em cooperação com a Comissão, convidar o Estado-Membro para a elaboração de um plano de ação preventivo.

Total autonomia e independência são garantidas ao EASO, segundo os termos do seu ato jurídico fundador, no entanto, observa-se que a sua estrutura administrativa e de gestão é majoritariamente aparelhada por representantes dos Estados-Membros. O Conselho de Administração é composto por membros designados por cada Estado-Membro, por dois indicados pela Comissão e pelo representante do ACNUR, que não tem direito a voto. O diretor executivo, por sua vez, também é nomeado pelo Conselho de Administração.

Mesmo sabendo que o papel da agência está limitado a informar, não possuindo esta poder decisório, como seria possível continuar a obter informações dos Estados-Membros se a análise das próprias pode vir a ser utilizada nos processos de revisão que os envolvem?¹⁰⁶ Com a crescente necessidade de se acionar o mecanismo de alerta rápido, o EASO se verá cada vez mais exposto ao conflito havido entre a sua missão e a sua estrutura de governança, o que, por sua vez, colocará em dúvida a sua capacidade de apoiar a UE de forma independente¹⁰⁷.

Ademais, cumpre ressaltar que o Regulamento Dublin III não prevê procedimentos adicionais a serem adotados caso o plano de ação de gestão de crise não seja capaz de resolver as deficiências, sendo a crise de fato instaurada naquele Estado-Membro. O plano de ação de gestão de crises é, desta forma, a última etapa do mecanismo de alerta rápido, pressupondo-se que a sua execução será suficiente para dirimir quaisquer problemas nos sistemas de asilo.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. In: CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco (ed.). **Reforming the Common European Asylum System**. Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2016. p. 473–538. p. 523 e 524.

¹⁰⁷ Ibid., p. 524.

2.2 LACUNAS E DEFICIÊNCIAS RELATIVAS À PESSOA DO REQUERENTE DE ASILO E REFUGIADO:

2.2.1 Assistência jurídica e/ou representação gratuitas

A assistência jurídica e representação gratuitas são elementos cruciais para a construção de um sistema de justiça justo e eficiente, fundado no estado de direito, ajudando a eliminar as barreiras que dificultam o acesso à justiça por aqueles que, contrariamente, não possuiriam condições financeiras para arcar com os custos da prestação desses serviços¹⁰⁸.

Os Estados-Membros devem assegurar a concessão de assistência jurídica e representação gratuitas, a pedido do interessado, nos procedimentos de recurso, não havendo previsão legal que os obrigue a fornecê-las nos procedimentos em primeira instância¹⁰⁹.

Todavia, mesmo nos procedimentos de apelação *strictu sensu*, a concessão pode ser ainda condicionada à existência de uma perspectiva real de êxito do recurso, que deve ser avaliada pelo órgão jurisdicional ou outra autoridade competente, podendo ser recusada pelos Estados-Membros¹¹⁰.

Desta forma, a Diretiva de Procedimentos adota o “teste de mérito”, que tenta prever o resultado de um pedido de proteção internacional, recusando a assistência jurídica e representação gratuitas àqueles cujo recurso não tenha uma perspectiva tangível de sucesso¹¹¹. O teste de mérito pode funcionar tanto como um mecanismo para desencorajar a impetração de recursos com pouca ou nenhuma substância, quanto para privar os requerentes de asilo do acesso à justiça, comprometendo a igualdade de armas¹¹².

Os encargos decorrentes do fornecimento de assistência jurídica e representação gratuitas nos procedimentos de recurso a um requerente que preenche os requisitos para concessão do estatuto de refugiado, são os mesmos que seriam suportados em primeira

¹⁰⁸ MCADAM, Jane. Scrapping legal aid for refugees will cost Australia more than it saves. **The Guardian**. Londres, 1 abr. 2014.

¹⁰⁹ Ver o artigo 20, nº 1 e 2, da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional.

¹¹⁰ Ver o artigo 20, nº 3, da Diretiva 2013/32/UE.

¹¹¹ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **Comments from the European Council on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive COM (2011) 319 final**. 2011. 39 p. p. 21.

¹¹² Ibid.

instância. No entanto, nem todos os requerentes que tiveram o pedido de asilo negado recorrem da decisão, o que é atraente para os Estados-Membros, embora cruel para os que, mesmo que refugiados por direito, serão rechaçados ou terão o reconhecimento postergado, causando dor e sofrimento.

Os Estados-Membros podem autorizar as ONG's a fornecer assistência jurídica e representação gratuitas aos requerentes de asilo, nos termos da lei nacional, bem como prever que prestem informações jurídicas e processuais, o que pode também ser estendido aos profissionais de autoridades não governamentais ou de serviços especializados dos Estados¹¹³.

Assim como o ECRE, defendemos que as informações jurídicas e processuais, tal como a assistência e representação, sejam preferencialmente prestadas por atores independentes, que não recebam instruções das autoridades governamentais, evitando assim os conflitos de interesses¹¹⁴.

Desta maneira, o melhor interesse do requerente de asilo fica protegido do exercício de qualquer pressão que não o tenha como prioridade, da mesma forma que preserva a confiança mútua que deve haver entre o requerente de asilo e a pessoa que presta assistência jurídica, representação ou informações¹¹⁵.

Na maioria dos casos em que há a recusa dos Estados-Membros em fornecer a assistência jurídica em primeira instância, o compromisso é assumido pelas ONG's, que têm dificuldade para fornecer uma prestação jurídica de qualidade em razão da grande demanda e da escassez de recursos¹¹⁶.

A assistência jurídica patrocinada por advogados também é insuficiente, uma vez que os solicitantes, em sua grande maioria, não possuem recursos financeiros para arcar com os honorários advocatícios. Em outros casos, a prestação do serviço resta dificultada pela distância havida entre as fronteiras e os campos de acolhimento, comum nos grandes centros, ou até mesmo pela falta de advogados especializados em direito dos refugiados, principalmente para aqueles requerentes de asilo que se encontram alojados em áreas rurais ou remotas.

¹¹³ Ver os artigos 22, nº 2, e 21, nº 1, da Diretiva 2013/32/UE.

¹¹⁴ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **Comments from the European Council on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive COM (2011) 319 final**. p. 22.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ POLLET, Kris. *A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps*. p. 83.

Uma assistência jurídica mal prestada, por seu turno, é capaz de interferir no deslinde da demanda, conduzindo ao indeferimento do pedido de asilo, o que demandará a impetração de recurso por parte do requerente de asilo que pretende ver revista a decisão negativa.

Quanto mais antecipada e abrangente a concessão de assistência jurídica e representação especializadas, mais facilitado será o trabalho da administração e do juiz, que receberão um pedido de asilo preparado e documentado, com menos probabilidade de ser rejeitado por vícios formais, como, por exemplo, por inadequação da documentação¹¹⁷.

Mesmo que o pedido seja recusado, as fundamentações que o embasaram estarão mais claras para serem apreciadas em sede de recurso, tendo em vista que haverá uma maior igualdade de armas entre as partes, o que simplificará o trabalho do juiz¹¹⁸.

Os requerentes de asilo, para exercerem os direitos consubstanciados nas normas jurídicas e gozarem de proteção internacional, precisam de apoio no momento mais delicado do processo de asilo, o do primeiro contato com o país de acolhimento. As barreiras linguísticas, desconhecimento do sistema jurídico e hipossuficiência financeira podem impedir que os requerentes tenham acesso efetivo aos procedimentos de asilo, principalmente quando são recém-chegados.

Vejamos que os Estados-Membros devem assegurar que a assistência jurídica e representação não sejam restringidas de forma arbitrária e nem dificultado o acesso efetivo do requerente de asilo à justiça¹¹⁹. A própria CDFUE diz, em seu artigo 47, que deve ser concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que esta seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça.

Não obstante, é conferida uma ampla margem de discricionariedade aos Estados-Membros, que podem recusar a concessão do apoio jurídico gratuito nos procedimentos em primeira instância e, como consequência, criar um risco real de devolução dos requerentes para locais onde possam vir a sofrer perseguições ou outras formas de violência grave.

Como bem analisou Pollet, a assistência jurídica se torna cada vez mais indispensável para a preservação dos direitos fundamentais no decorrer do procedimento

¹¹⁷ GUILD, Elspeth. The Asylum Seeker's Right to Free Legal Assistance and/or Representation in EU Law. *In: Issues in International Migration Law*. Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2015. p. 261–284. p. 261.

¹¹⁸ Ibid., p. 284.

¹¹⁹ Ver o artigo 20, nº 3, da Diretiva 2013/32/UE.

de asilo, no entanto, está cada vez menos disponível na prática¹²⁰, o que gera uma incompatibilidade a nível teórico, pois os requerentes, embora tenham direitos consubstanciados nos instrumentos de direitos humanos e na legislação europeia em matéria de asilo, deixam de exercê-los.

2.2.2 Desconsideração das preferências do requerente

2.2.2.1 A coerção como um elemento central em Dublin e a ineficácia na dissuasão dos movimentos secundários

O Tratado de Schengen e a Convenção de Dublin foram assentados na ideia de que a responsabilidade pelo tratamento do pedido de asilo deveria recair sobre o Estado-Membro que, por sua própria ação, através da emissão de vistos ou autorizações de residência, ou omissão, deixando suas fronteiras externas desprotegidas, permitiu que um indivíduo chegasse ao território europeu¹²¹.

O sistema de Dublin, ao atribuir a responsabilidade pelo exame do pedido de asilo, não leva em conta as preferências pessoais dos requerentes no processo de determinação do Estado-Membro de asilo, mas apenas um número reduzido de vínculos tidos como significativos para derrogar a regra geral do país de primeira entrada¹²². A Convenção de Genebra de 1951, por sua vez, nada menciona sobre qualquer privação de escolha do requerente de asilo quanto ao país de asilo.

Como vimos, o sistema de alocação de responsabilidades de Dublin será o responsável não só por determinar a chance de êxito do pedido de asilo, mas também o local em que o refugiado deverá se fixar permanentemente¹²³, a menos que o refugiado atenda aos requisitos da Diretiva de Longa Duração e possa requerer um título de

¹²⁰ POLLET, Kris. A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps. p. 83.

¹²¹ KARAGEORGIOU, Eleni. The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity. *Nordic Journal of International Law*, v. 88, n. 3, p. 315–358, 2019. p. 336.

¹²² Ver o artigo 3, nº 2, do Regulamento (UE) nº 604/2013. [Regulamento Dublin III].

¹²³ GUILD, Elspeth. *et al.* **New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection**: Study for the LIBE Committee. Parlamento Europeu, PE 509.989. Bruxelas, 2014. 113 p. p. 80.

residência em outro Estado-Membro¹²⁴, o que faz com que os requerentes estejam ainda mais inclinados a desafiar as normas de Dublin e realizar movimentos secundários.

A coerção é um elemento crítico quando da aplicação das regras de Dublin, sendo o processo de recolha de impressões digitais, detenção e transferência forçada largamente utilizados pelos Estados-Membros para afastar a responsabilidade pela análise dos pedidos de asilo¹²⁵.

As consequências, por sua vez, são cada vez mais desastrosas, sendo frequentes os relatos de requerentes de asilo que, através da automutilação de seus dedos, produzindo cortes ou queimaduras nas impressões digitais¹²⁶, tentam inviabilizar a identificação da sua identidade e do Estado-Membro de entrada.

A detenção é uma forma de coerção bastante utilizada e, embora não seja profundamente tratada nesta dissertação, é motivo de grande preocupação, considerando que de acordo com o levantamento de dados feito pelo Serviço Jesuíta aos Refugiados, de uma amostra de centenas de requerentes de asilo entrevistados, 40% já haviam sido detidos durante o processo de Dublin¹²⁷.

Observamos que os variados elementos de coerção presentes em Dublin acabam por dificultar a cooperação que se espera entre os requerentes de asilo e as autoridades, prejudicando o próprio funcionamento do sistema. Os requerentes de asilo, apesar de terem consciência da possibilidade de serem retornados e de sofrerem diretamente os impactos negativos do descumprimento das regras de Dublin, continuam a enfrentar o sistema deslocando-se para outros Estados-Membros, onde submetem novos pedidos de asilo¹²⁸.

O modelo coercitivo vai de encontro, inclusive, com a recomendação do Comitê Executivo formulada ainda em 1979, que estabeleceu que os Estados devem, na medida do possível, levar em consideração as intenções dos requerentes em relação ao país que desejam solicitar asilo¹²⁹.

¹²⁴ Ver os artigos 14 e 15 Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. [Versão consolidada].

¹²⁵ GARLICK, Madeline. The Dublin System, Solidarity and Individual Rights. In: CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco (ed.). **Reforming the Common European Asylum System**. Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2016, p. 159–194. p. 177.

¹²⁶ Ibid., p. 178.

¹²⁷ SERVIÇO JESUÍTA AOS REFUGIADOS EUROPA. **Protection interrupted:** The Dublin Regulations's impact on asylum seekers' protection. Bruxelas: Serviço Jesuíta aos Refugiados Europa, 2013. 252 p. p. 42.

¹²⁸ GARLICK, Madeline. The Dublin System, Solidarity and Individual Rights. p. 179.

¹²⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Nº 15 (XXX): Refugees without an Asylum Country (1979). In: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA

Devemos considerar que qualquer sistema de alocação de responsabilidade coercitivo, acabará por exercer uma pressão sobre seus próprios usuários, fazendo com que estes resistam ao cumprimento das imposições legais¹³⁰ e encontrem modos de burlá-las, como no caso dos movimentos secundários e das compras de asilo.

Apenas 12% dos pedidos de asilo na área de Dublin, entre 2008 e 2013, culminaram em uma solicitação de Dublin, sendo que 80% destas solicitações foram aceitas, mas somente 30% foram efetivamente concretizadas¹³¹. Este valor representa um montante de 3 transferências para cada 100 pedidos de asilo, de forma que apenas 19% dos pedidos foram de transferência de responsabilidade ao abrigo do critério de Dublin, que indica a obrigação de análise do pedido por um Estado diferente daquele onde a solicitação foi formulada¹³². O restante, 81%, foram retomadas, ou seja, devolução para Estados que outrora já haviam examinado o pedido de asilo ou haviam rejeitado a aplicação, como uma forma de evitar a solicitação de vários pedidos formulados em Estados diferentes¹³³.

Os dados indicam que o sistema Dublin é ineficiente, tendo em vista que apenas uma minoria dos procedimentos ao seu abrigo, cerca de 3%, culmina em uma decisão de transferência, sendo os números das transferências concluídas na ordem de 30%, o que demonstra que os critérios de Dublin não alocam responsabilidade, já que a tomada de responsabilidade é estatisticamente baixa¹³⁴. Desta forma, pode-se concluir que a maioria dos pedidos acabam sendo examinados no local em que foram apresentados, independentemente dos critérios de Dublin, algo em torno de 1% contra 99% dos casos¹³⁵, o que demonstra a incapacidade do sistema de realizar um dos objetivos a que se propõe, a contenção dos movimentos secundários.

Ao passo que os Estados-Membros se preocupam com a distribuição dos requerentes de asilo, insistindo em uma abordagem coercitiva, têm a atenção desviada da sua principal tarefa, a de melhoria do funcionamento dos sistemas nacionais de asilo,

REFUGIADOS. **Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975 – 2017** (Conclusion nº 1 – 114). HCR/IP/3/Eng/REV. 2017. p. 33–35. Alínea h, III.

¹³⁰ GUILD, Elspeth. *et al.* **New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection**: Study for the LIBE Committee. p. 79.

¹³¹ MAIANI, Francesco. *The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System?* p. 107.

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*, p. 108.

continuando a empregar recursos em projetos que também se mostrarão falhos para conter os movimentos secundários e assegurar o cumprimento das normas do acervo¹³⁶.

Por outro lado, a proposição de um sistema sem coerção não requer necessariamente um mecanismo de alocação de responsabilidade onde os usuários possam escolher livremente o local para requerer asilo, mas sim um sistema que, como parte de um processo preliminar, avalia as vulnerabilidades e considera as opções de envio para Estados-Membros aptos a realizar a análise formal do pedido¹³⁷.

Sendo assim, concentraremos o nosso estudo na desconsideração das preferências pessoais do requerente de asilo, que, ao que tudo indica, é a principal motivação para que as regras de Dublin sejam descumpridas sistematicamente.

2.2.2.2 Critérios para a preservação da unidade familiar

Primeiramente, vejamos a evolução trazida pelo Regulamento Dublin III com relação à preservação da unidade familiar. Enquanto o Regulamento Dublin II preconizava que a unidade familiar deveria ser preservada desde que fosse compatível com os demais objetivos perseguidos pelo sistema de Dublin¹³⁸, o seu sucessor elevou o superior interesse do menor e o respeito pela vida familiar a uma preocupação fundamental dos Estado-Membros¹³⁹.

Até então, o tratamento conjunto dos pedidos de asilo dos membros de uma mesma família visava assegurar uma análise profunda e coerente, almejando uma maior eficácia no tratamento das solicitações¹⁴⁰. Em contrapartida, o Regulamento Dublin III vem editar os objetivos do tratamento conjunto de modo a inserir que, além de proporcionar uma análise mais aprofundada dos pedidos e coerência nas decisões tomadas, a medida serve também para atender o propósito de não separação dos membros de uma mesma família¹⁴¹.

¹³⁶ GUILD, Elspeth. *et al.* **New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection**: Study for the LIBE Committee. p. 81.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 80.

¹³⁸ Ver o considerando 6 do Regulamento (CE) n° 343/2003 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro [Regulamento Dublin II].

¹³⁹ Ver os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

¹⁴⁰ Ver o considerando 7 do Regulamento (UE) n° 343/2003. [Regulamento Dublin II].

¹⁴¹ Ver o considerando 15 do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

Mas até que ponto podemos dizer que o respeito pela vida familiar é de fato uma preocupação fundamental? É temeroso confiar que, embora não se possa escolher o Estado-Membro de asilo, os requerentes estejam totalmente seguros contra o envio indesejado a um Estado-Membro diferente daquele onde mantêm um vínculo familiar, critério que, por sua vez, seria capaz de alterar a regra geral do país de primeira entrada para preservar a unidade familiar.

É dito isto pois o conceito de membro familiar é bastante restritivo e importa em muitas contradições. Em Dublin III, o legislador optou por alterar pontualmente, cláusula por cláusula, os critérios de base familiar, ao invés de adotar um novo conceito que os incluíssem, ampliando a definição de membro da família. Ocorre que a abordagem fragmentada acabou por originar seis definições para “família”, dando margem para distinções arbitrárias ou injustificadas¹⁴².

Ademais, um outro ponto diz respeito à chamada “freezing rule” ou regra do congelamento, que estabelece que os critérios aplicáveis para a determinação do Estado-Membro responsável são os da situação existente no momento em que o requerente tiver apresentado pela primeira vez o seu pedido de proteção internacional¹⁴³. A partir da aplicação desta regra, eventos fortuitos, bem como situações que não estão sob o controle dos requerentes de asilo, são capazes de provocar a exclusão da aplicabilidade do critério familiar e, como consequência, prejudicar a unidade familiar¹⁴⁴.

Podemos citar, a título de exemplo, um caso em que a concessão de proteção internacional a um membro da família é conquistada através da interposição de apelação, todavia, em decisão proferida dias após a apresentação do primeiro pedido de proteção internacional pelo requerente¹⁴⁵.

Passemos às lacunas e contradições. O Regulamento Dublin III reconhece e protege, por exemplo, o laço familiar havido entre os pais e o filho nascido no país de origem ou na área de Dublin¹⁴⁶, no entanto, nos casos em que o nascimento ocorre na travessia para a Europa, em um país de trânsito, não há o que se falar na mesma garantia.

¹⁴² MAIANI, Francesco. The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System? p. 121.

¹⁴³ Ver o artigo 7, nº 2, do Regulamento (UE) nº 604/2013. [Regulamento Dublin III].

¹⁴⁴ MAIANI, Francesco. The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System? p. 120.

¹⁴⁵ Ibid. Ver o artigo 7, nº 2, combinado com os artigos 9 e 10 do Regulamento (UE) nº 604/2013. [Regulamento Dublin III].

¹⁴⁶ Ver o artigo 20, nº 3, do Regulamento (UE) nº 604/2013. [Regulamento Dublin III].

Do mesmo modo, podemos observar que enquanto a pré-existência de um vínculo familiar, constituído no país de origem, é suficiente para reunir um menor solteiro e não acompanhado com a mãe que se encontra legalmente presente no território de um Estado-Membro¹⁴⁷, não o é para reuni-lo a um familiar, como uma tia ou avó¹⁴⁸.

Caso o menor seja casado e seu cônjuge se encontre legalmente no território de um Estado-Membro, o primeiro tampouco poderá unir-se à sua própria mãe, apesar do vínculo entre os pais e o filho casado estar protegido no Regulamento¹⁴⁹. Tal contradição resulta do fato de que a situação do menor que acompanhe o requerente de asilo e corresponda à definição de membro da família é indissociável da situação de seu membro da família, sendo, portanto, de competência do Estado-Membro responsável pela análise do pedido deste último¹⁵⁰.

Sendo assim, por consequência, um menor casado e desacompanhado deve ser reunido à sua mãe no caso de estarem separados, no entanto, se já estiverem juntos, encontrando-se o cônjuge do menor no território de um outro Estado-Membro, mãe e filho podem ser separados para que haja a reunião do casal¹⁵¹.

Torna-se importante mencionar mais uma contradição no que toca aos critérios de determinação do Estado-Membro responsável, desta vez, com relação à reunião de irmãos separados. Enquanto o artigo 8 garante que um menor não acompanhado, casado ou solteiro, possa ser reunido a um irmão que se encontre legalmente no território dos Estados-Membros, o artigo 11 impõe que um menor desacompanhado e seu irmão, embora tenham chegado juntos e apresentado os pedidos de asilo em simultâneo, sejam mantidos reunidos apenas se forem menores e solteiros¹⁵².

2.2.2.3 Fatores de atração e movimentos secundários

Sabemos que, embora os requerentes de asilo busquem Estados capazes de lhes garantir proteção, de modo a cessar a situação de perigo em que se encontram, também pretendem ver, do mesmo modo, as suas preferências pessoais atendidas. A busca por asilo, na grande maioria dos casos, senão em sua quase totalidade, é difícil e traumática,

¹⁴⁷ Ver os artigos 2, alínea g, e 8 do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

¹⁴⁸ Ver os artigos 2, alínea h, e 8 do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

¹⁴⁹ Ver o artigo 8 do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

¹⁵⁰ Ver o artigo 20, n° 3, do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

¹⁵¹ MAIANI, Francesco. The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System? p. 121.

¹⁵² Ibid. Ver os artigos 8 e 11 do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

não bastando apenas a garantia de proteção, mas também a integração do indivíduo à sociedade acolhedora, promovendo o sentimento de pertencimento.

Diante do reduzido poder de escolha dos requerentes quanto ao Estado-Membro de asilo, sendo o seu consentimento exigido apenas para a aplicação dos critérios baseados na família, diferenças havidas na estrutura, nas condições de acolhimento e nas políticas de asilo dos Estados-Membros são determinantes para que os candidatos à proteção “escolham” o seu destino final e se distribuam na UE¹⁵³. Por óbvio, a escolha não advém de uma autorização contida em Dublin, mas através da realização de um movimento secundário.

Segundo estudo publicado pelo Parlamento Europeu, os fatores de atração *estruturais* são: os vínculos históricos; as diferenças salariais e oportunidades de empregos; a reputação e a proximidade geográfica¹⁵⁴.

Os *vínculos históricos* compreendem os vínculos coloniais, linguísticos e redes culturais que ligam os requerentes de asilo ao país de destino, fazendo, deste último, um polo de atração, de modo a receber um número elevado de solicitantes provenientes do mesmo país de origem¹⁵⁵.

Enquanto isto, o fator econômico também se mostra preponderante, já que países mais ricos e com oportunidades mais favoráveis no mercado de trabalho, designadamente, *melhores salários e oportunidades de emprego*, têm propensão para receber um número elevado de solicitações¹⁵⁶.

A *reputação* que o país de destino tem no exterior também é capaz de constituir um fator de atração, uma vez que, os requerentes de asilo, preocupados com a segurança pessoal e com relação ao acolhimento da sociedade anfitriã, buscam coletar informações, principalmente no que diz respeito ao tratamento conferido aos estrangeiros”¹⁵⁷.

A *proximidade geográfica*, do mesmo modo, também é um fator preponderante, considerando que ao serem reduzidas as distâncias, reduz-se também os custos com o deslocamento e a dificuldade de deslocamento, o que acaba por expor os países situados às proximidades das zonas quentes a pressões desproporcionais¹⁵⁸.

¹⁵³ THIELEMANN, Eiko R. Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing. *European Journal of Migration and Law*, v. 6, n. 1, p. 47–65, 2004. p. 59.

¹⁵⁴ MATRIX INSIGHT LTD. *et al.* **What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?:** Study for LIBE Committee. Parlamento Europeu, PE 419.620. Bruxelas, 2010. 195 p. p. 155 e 156.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 155.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 156.

Um outro fator de atração, não estrutural, é relacionado à *política de asilo*¹⁵⁹, uma vez que, quanto mais flexíveis são as regras estabelecidas pelos Estados, mais atraentes estes se tornam para os requerentes de asilo, que passam a crer no aumento da chance de êxito na demanda em razão da menor rigidez das normas.

Ademais, os baixos níveis de proteção, as taxas de reconhecimento discrepantes e as más condições de acolhimento, estas últimas acompanhadas de relatos de exposição dos requerentes de asilo à situação de rua e miséria, foram mencionados como um fator preponderante, e até mesmo um incentivo, para a realização de movimentos secundários¹⁶⁰.

Segundo estudo realizado por Thielemann, os fatores estruturais são mais importantes que os fatores relacionados à política de asilo na determinação de como os pedidos de asilo são distribuídos na UE, de sorte que, mesmo que houvesse uma completa harmonização da política de asilo, a distribuição desigual de responsabilidades remanesceria como resultado das diferenças nos fatores de atração estruturais dos Estados-Membros¹⁶¹.

Evidências demonstram que os requerentes de asilo que se encontram em uma posição de escolha dentre vários Estados anfitriões optam por uma escolha racional, valendo-se do conhecimento que detêm acerca das diferenças reais ou percebidas¹⁶². De todo modo, estudos empíricos ressaltam que o destino dos requerentes é determinado principalmente pela presença de familiares e amigos, e não pelas condições do mercado de trabalho e das políticas de admissão¹⁶³.

O sistema de Dublin, como veremos na seção 3.3, não promove a repartição justa de responsabilidades entre os Estados-Membros, do mesmo modo que também

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ MAIANI, Francesco. **The Reform of Dublin III Regulation**: Study for the LIBE Committee. Parlamento Europeu, PE 571.360. Bruxelas, 2016. 72 p. p. 21; SERVIÇO JESUÍTA AOS REFUGIADOS EUROPA. **Protection interrupted**: The Dublin Regulations's impact on asylum seekers' protection. p. 56; MOUZOURAKIS, Minos. "We Need to Talk about Dublin": Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union. **Oxford Refugee Studies Centre**, Oxford. Working Paper Series, n. 105, p. 1–36, 2014. p. 22.

¹⁶¹ THIELEMANN, Eiko R. Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing. p. 64.

¹⁶² THIELEMANN, Eiko. **Does Policy Matter?** On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration. Working Paper 112, dez. 2004. San Diego: CCIS/University of California, 2004. p. 28.

¹⁶³ HAVINGA, Tetty; BÖCKER, Anita. Country of Asylum by Choice or by Chance: Asylum-Seekers in Belgium, the Netherlands and the UK. **Journal of Ethnic and Migration Studies**. v. 25, n. 1, p. 43–61, 1999. p. 50. Apesar do estudo ter sido realizado em 1999 e não levar em consideração a realidade atual, algumas das suas conclusões permanecem atuais e pertinentes apesar do decurso do tempo.

desconsidera as realidades enfrentadas pelos requerentes de asilo e as suas preferências¹⁶⁴. Como consequência, desincentivos são criados: de um lado, Estados-Membros sentem-se desestimulados a cumprir com as obrigações legislativas a que estão vinculados, e de outro, requerentes de asilo a cumprir com as regras de Dublin, já que este último desconsidera os vínculos havidos com Estados-Membros específicos¹⁶⁵.

Os movimentos secundários e as compras de asilo são amplamente encarados como uma prova da falta de cooperação e desconfiança por parte dos requerentes de asilo, entretanto, esses também encontram origem na rigidez da política de não escolha e nas grandes disparidades havidas nos sistemas nacionais de asilo, que fazem de Dublin uma verdadeira loteria de asilo¹⁶⁶.

Por todo o exposto, as motivações dos requerentes de asilo podem ser, de fato, legítimas, sendo os movimentos secundários e as compras de asilo o desdobramento das próprias falhas do SECA, e não do comportamento abusivo daqueles que buscam proteção¹⁶⁷. Sob esta ótica, o emprego do termo “compras de asilo” acaba por enganar o próprio legislador, que confunde, por sua vez, as “necessidades existenciais” dos requerentes com a “conveniência pessoal frívola”¹⁶⁸.

Segundo o Parlamento Europeu, as preferências dos solicitantes de asilo devem ser levadas em consideração, sempre que possível, no processo de recolocação, reconhecendo ser essa uma forma eficaz para dissuadir movimentos secundários e encorajar os requerentes a aceitarem as decisões que foram tomadas¹⁶⁹. A partir desta manifestação, não seria um contrassenso deixar de aplicar o mesmo entendimento no processo de determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo?

¹⁶⁴ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 474.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ MAIANI, Francesco. **The Reform of Dublin III Regulation**: Study for the LIBE Committee. p. 20 e 21.

¹⁶⁷ Ibid., p. 21.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ PARLAMENTO EUROPEU. **Resolução P8_TA(2016)0102**. Resolução do Parlamento Europeu sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração. 12 abr. 2016, Bruxelas. para. 19.

2.2.2.4 A substituição dos sistemas “pesados” pelos mais “leves”: uma alteração necessária para reduzir os movimentos secundários e melhor integrar o refugiado

Um sistema de alocação de responsabilidades viável deve ao menos respeitar as seguintes condições: fornecer incentivos positivos para intensificar a cooperação dos requerentes de asilo; remover incentivos negativos, como, por exemplo, condições de acolhimento abaixo do padrão; anular os incentivos para que Estados-Membros adotem comportamentos defensivos e, por fim, reduzir drasticamente a complexidade burocrática e o uso da coerção¹⁷⁰.

A adoção de um sistema de livre escolha forneceria incentivos positivos para os requerentes de asilo e reduziria a complexidade burocrática, todavia, contaria com a resistência dos Estados-Membros, que dificilmente concordariam com a implantação do modelo¹⁷¹. Como resultado do desacordo, os padrões de proteção poderiam ser reduzidos de modo a evitar a atração, sendo necessário, deste modo, o reforço da solidariedade financeira e um controle ainda mais enérgico sobre os padrões mínimos comuns para operar este modelo¹⁷².

Segundo o defendido por Maiani, para reduzirmos a coerção e as complexidades desnecessárias de Dublin é essencial que, independentemente do modelo adotado¹⁷³, o consentimento do requerente de asilo seja exigido em todos os procedimentos de tomada a cargo, como já ocorre com relação à aplicação dos critérios baseados na família, eliminando assim todas as complexidades legais associadas¹⁷⁴.

Foi recomendado ao Parlamento Europeu, no estudo elaborado para a Comissão LIBE, que a futura legislação evitasse a coerção e que, embora não fosse adotada a livre escolha, houvesse a correspondência de preferências ou a disposição de outros

¹⁷⁰ MAIANI, Francesco. **The Reform of Dublin III Regulation**: Study for the LIBE Committee. p. 48.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid. Para mais, cf. o Memorandum Allocation of refugees in the European Union: for an equitable, solidarity-based system of sharing responsibility, que propõe a elaboração de um modelo que substitui o critério de entrada irregular pelo princípio da livre escolha do país de asilo proposto. Disponível em: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/PRO_ASYL_Memorandum_Dublin_Allocation_of_refugees_in_the_European_Union_March_2013.pdf.

¹⁷³ Para mais, cf. os modelos “Free Choice”, “Dublin Minus” e “Limited Choice” propostos por MAIANI, Francesco. **The Reform of Dublin III Regulation**: Study for the LIBE Committee. Seção 3.3.2.

¹⁷⁴ MAIANI, Francesco. **The Reform of Dublin III Regulation**: Study for the LIBE Committee. p. 48. Os artigos 9 e 10 do Regulamento (UE) n° 604/2013 exigem o consentimento do requerente para que critérios baseados na família sejam aplicados.

mecanismos capazes de oferecer uma gama razoável de opções para os requerentes de asilo¹⁷⁵.

Um sistema baseado na escolha do requerente de asilo é uma das alternativas propostas para que haja uma alocação mais justa, todavia, a proposta de reformulação, Dublin IV, manteve os mesmos esquemas de seu antecessor. Em seu diploma é expressamente arrolado o direito à informação, o qual estabelece que as autoridades competentes devem informar o requerente de asilo de que o direito de solicitar proteção internacional não implica a possibilidade de se escolher o Estado-Membro responsável pela análise do pedido¹⁷⁶.

A Comissão, quando procedeu às consultas específicas, questionou os Estados-Membros e outras partes interessadas sobre a possibilidade de se levar em consideração as preferências dos requerentes de asilo. Enquanto alguns Estados-Membros concordaram que as preferências não poderiam ser completamente ignoradas, pois, do contrário, inevitavelmente desencadeariam movimentos secundários, outros se opuseram veementemente, sob o argumento de que preferências implicariam em avaliações complexas a serem feitas individualmente¹⁷⁷, o que, como sabemos, é uma questão inquietante para os Estados¹⁷⁸.

Os Estados-Membros acreditam que, pelo fato dos requerentes buscarem proteção internacional, não pode lhes ser dada uma margem excessiva no que toca à escolha do país de asilo, posto que a lógica de Dublin não deve ser confundida com o regime de migração¹⁷⁹.

Concordamos que o instituto do asilo não pode ser confundido com o da migração, contudo, como demonstrado, o direito de escolha não se trata de um mero agraciamento concedido pelos Estados, uma conveniência, mas uma condição indispensável para o próprio funcionamento do mecanismo de Dublin. Como observado pelo Serviço Jesuíta aos Refugiados, trata-se de uma medida de dignidade, não podendo um sistema que

¹⁷⁵ GUILD, Elspeth. *et al.* **Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin**: Study for the LIBE Committee. Parlamento Europeu, PE 519.234. Bruxelas, 2015. 89 p. p. 73.

¹⁷⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 270 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida (reformulação). 4 maio 2016, Bruxelas. [Proposta de Dublin IV]. Considerando 18 e artigo 6, alínea a.

¹⁷⁷ Ver a Proposta de Dublin IV, p. 14.

¹⁷⁸ FRANÇA, Ana Carolina. **A deterioração processual associada às práticas de determinação de estado seguro**. 2019. Relatório (Mestrado em Direito e Ciência Jurídica) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, 2019.

¹⁷⁹ Ver a Proposta de Dublin IV, p. 14.

remove sistematicamente as preferências pessoais do requerente do processo de asilo se autossustentar e ter um desempenho satisfatório¹⁸⁰.

A Comissão, em outra oportunidade, afirmou que o sistema de livre escolha constituiria um fator de atração, mesmo que houvesse uma completa igualdade de tratamento dos pedidos e as mesmas condições de acolhimento proporcionadas pelos Estados-Membros¹⁸¹, já que os pedidos poderiam ainda se concentrar em Estados-Membros com estruturas mais desejáveis.

Como vimos na seção anterior, a harmonização da política de asilo não é capaz, por si só, de acabar com a distribuição desigual de responsabilidades, haja vista a existência de fatores estruturais de atração. Todavia, como também mencionado, os requerentes de asilo são geralmente atraídos para os Estados onde se encontram presentes seus familiares e amigos. Para reduzir esta atração, o sistema poderia ser alterado de modo a oferecer uma variedade de opções aos requerentes, ampliando, inclusive, os critérios de vínculos significativos¹⁸², podendo instituir um fundo de compensação financeira para corrigir quaisquer desequilíbrios.

O então relator especial das Nações Unidas para os Direitos Humanos dos Migrantes, François Crépeau, pediu que a longo prazo e a partir de um balanço do fracasso da lógica de Dublin, os requerentes pudessem registrar o pedido de asilo no país de sua escolha, devendo a UE fornecer apoio financeiro e técnico proporcional e adequado aos Estados-Membros que recebem as solicitações¹⁸³.

Os sistemas mais leves, como o de livre escolha, poupam tempo e recursos dos Estados-Membros, os quais podem ser investidos nos próprios sistemas nacionais de asilo, melhorando as condições de acolhimento; garantindo que os procedimentos sejam mais justos e eficazes; apoiando a integração dos que tiveram o estatuto reconhecido e a devolução daqueles que não necessitam de proteção¹⁸⁴.

¹⁸⁰ SERVIÇO JESUÍTA AOS REFUGIADOS EUROPA. **Protection interrupted:** The Dublin Regulations's impact on asylum seekers' protection. p. 10.

¹⁸¹ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 197 final.** Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa. 6 abr. 2016, Bruxelas. p. 7.

¹⁸² MAIANI, Francesco. **The Reform of Dublin III Regulation:** Study for the LIBE Committee. p. 7.

¹⁸³ CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau:** Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants. A/HRC/29/36, 8 maio 2015. para. 66.

¹⁸⁴ MAIANI, Francesco. **The Reform of Dublin III Regulation:** Study for the LIBE Committee. p. 7 e 51; GUILD, Elspeth. *et al.* **New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection:** Study for the LIBE Committee. p. 12.

Um sistema baseado em atribuição de responsabilidades é primordial para o bom funcionamento do SECA, no entanto, enquanto não houver um mecanismo capaz de considerar as preferências e os vínculos havidos entre os requerentes de asilo e determinados Estados-Membros¹⁸⁵, estará ele condenado ao fracasso.

Por todo o exposto, defendemos que as preferências e características dos requerentes de asilo devam ser levadas em consideração no momento da determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido, alargando os critérios familiares e corrigindo as lacunas existentes. As diferenças estruturais entre os Estados-Membros devem ser minimizadas, na medida do possível, ao passo que as condições de acolhimento e os procedimentos de asilo devem ser necessariamente harmonizados. Por consequência destas ações, adequando o sistema às preferências e características dos requerentes de asilo, acreditamos que haveria uma redução significativa dos movimentos secundários e uma integração mais facilitada do refugiado à sociedade acolhedora.

2.2.3 Vulnerabilidade e necessidades específicas de proteção

2.2.3.1 Definição de vulnerabilidade

A Diretiva 2003/9/CE foi o único instrumento de primeira geração a conferir tratamento especial ao requerente de asilo vulnerável, no entanto, em seu texto, não houve definição do conceito de pessoa vulnerável e nem de pessoa com necessidades especiais, inexistindo, do mesmo modo, a previsão de qualquer procedimento a ser implementado para a sua identificação¹⁸⁶.

Os menores; menores desacompanhados; deficientes; idosos; grávidas; famílias monoparentais com filhos menores; pessoas submetidas a atos de tortura, violação ou outras formas de grave violência psicológica, física ou sexual, eram listados como pessoas particularmente vulneráveis¹⁸⁷.

¹⁸⁵ POLLET, Kris. A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps. p. 95.

¹⁸⁶ JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? *In*: CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco (ed.). **Reforming the Common European Asylum System**. Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2016, p. 353–373. p. 353. Ver o artigo 17 da Diretiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros.

¹⁸⁷ Ver o artigo 17 da Diretiva 2003/9/CE.

Com a reformulação, a Diretiva 2013/33/UE (Diretiva de Acolhimento) expandiu o rol elencado na Diretiva 2003/9/CE e passou a incluir as vítimas de tráfico de seres humanos, pessoas com graves doenças e pessoas com distúrbios mentais como pessoas vulneráveis, além de citar as vítimas de mutilação genital feminina como um exemplo de grave violência sexual¹⁸⁸.

A Bélgica, por sua vez, promoveu alterações legislativas a fim de arrolar expressamente em sua legislação nacional o rol ampliado de grupos de pessoas vulneráveis acrescido pela Diretiva 2013/33/UE, facilitando, deste modo, a identificação e o reconhecimento das pessoas vulneráveis no momento do acolhimento¹⁸⁹.

Os instrumentos de asilo de segunda geração usam uma terminologia distinta para definir indivíduos vulneráveis, referindo-se a eles como pessoas vulneráveis, pessoas com necessidades especiais e pessoas com necessidade de garantias processuais especiais, inexistindo, outrossim, qualquer definição de pessoas vulneráveis nos instrumentos de asilo da UE¹⁹⁰.

Apesar da ausência de definição, podemos observar que a identificação das pessoas vulneráveis é feita a partir de determinados fatores: das *características inerentes ou adquiridas*, como a idade (menores de idade e idosos) ou deficiência (mental ou física); das *experiências sofridas*, como no caso das vítimas de atos de tortura, estupro e de formas graves de violência; das *circunstâncias individuais*, a exemplo das mulheres grávidas, vítimas de tráfico, menores desacompanhados, famílias monoparentais com filhos menores, pessoas com doenças graves e transtornos mentais¹⁹¹. Mais adiante, dedicaremos especial atenção à identificação das pessoas vulneráveis.

2.2.3.2 Diretiva de Acolhimento e Diretiva de Procedimentos

Como dito anteriormente, os instrumentos de segunda geração usam diferentes terminologias para se referir a indivíduos vulneráveis, sendo eles denominados como pessoas vulneráveis, pessoas com necessidades especiais ou pessoas com necessidade de

¹⁸⁸ Ver o artigo 21 da Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional.

¹⁸⁹ GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2018**. 2019. p. 144; BÉLGICA. **Loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers**. 21 nov. 2017, n. 2017032079, p. 19712, dossier n. 2017-11-21/17, entrada em vigor 22 mar. 2018. Artigo 68.

¹⁹⁰ JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 357.

¹⁹¹ Ibid., p. 358.

garantias processuais especiais, não sendo estes conceitos aparentemente tratados como sinônimos, o que vem a gerar inúmeras controvérsias e causar uma grande insegurança jurídica aos seus destinatários¹⁹².

A Diretiva de Acolhimento estabelece que um requerente com *necessidades de acolhimento especiais* é uma pessoa vulnerável, nos termos do artigo 21, que carece de *garantias especiais* para usufruir dos direitos e cumprir as obrigações previstas na diretiva¹⁹³. Desta forma, há uma ligação entre as necessidades de acolhimento especiais e as garantias especiais que permite ao requerente usufruir dos direitos e cumprir as obrigações, o que ocorre, do mesmo modo, no estabelecimento de uma ligação necessária entre a noção de *necessidades de acolhimento especiais* e a noção de *pessoas vulneráveis*¹⁹⁴.

A Diretiva de Acolhimento, no seu artigo 21, lista as pessoas consideradas vulneráveis, contudo, em um rol aberto, não exaustivo, pois como a vulnerabilidade está relacionada à situação pessoal do indivíduo, demanda sempre uma análise individualizada, sendo impossível prever todas as formas de vulnerabilidade¹⁹⁵.

Embora seja pacífico que o artigo 21 enumera grupos de pessoas vulneráveis de uma forma exemplificativa, o artigo 22, nº 3, vai de encontro ao estabelecer que *apenas* as pessoas listadas podem ser consideradas detentoras de necessidades de acolhimento especiais, podendo assim gozar do apoio específico prestado nos termos da Diretiva.

Tal contradição é especialmente gravosa, considerando que os Estados-Membros, com base em sua legislação nacional, podem sustentar que um requerente de asilo não se qualifica como vulnerável por não se enquadrar em nenhuma das categorias elencadas no artigo 21¹⁹⁶. A partir deste posicionamento, as condições especiais de acolhimento passam a ser concedidas apenas para um grupo limitado de pessoas¹⁹⁷, contrariando frontalmente o objetivo da norma.

Um outro ponto controverso diz respeito à obrigação dos Estados-Membros de, diante de pessoas vulneráveis, avaliar se os requerentes apresentam ou não necessidades

¹⁹² Ibid., p. 359.

¹⁹³ Ver o artigo 2, alínea k, da Diretiva 2013/33/UE.

¹⁹⁴ JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 359.

¹⁹⁵ Ibid., p. 357 e 358.

¹⁹⁶ STOYANOVA, Vladislava. Victims of Human Trafficking: A Legal Analysis of the Guarantees for 'Vulnerable Persons' under the Second Phase of the EU Asylum Legislation. In: BAULOZ, Céline. *et al.* (ed.). **Seeking Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System**. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2015. p. 58–108. p. 73.

¹⁹⁷ Ibid.

de acolhimento especiais¹⁹⁸. Posto isto, surge a questão: nem todas as pessoas vulneráveis têm automaticamente necessidades de acolhimento especiais?

Para Stoyanova, a Diretiva de Acolhimento impõe uma diferença entre as pessoas vulneráveis e os requerentes com necessidades de acolhimento especiais, de modo que um requerente de proteção internacional pode ser vulnerável, mas não possuir necessidades de acolhimento especiais, enquanto todos aqueles com necessidades de acolhimento especiais são necessariamente pessoas vulneráveis¹⁹⁹.

A Diretiva 2013/32/UE (Diretiva de Procedimentos), por sua vez, estabelece que um requerente com necessidade de garantias processuais especiais é um requerente cuja capacidade de exercer direitos e cumprir obrigações é limitada por força de circunstâncias pessoais²⁰⁰.

As garantias processuais especiais, como a concessão de prioridade na apreciação do pedido de proteção internacional formulado por requerentes vulneráveis²⁰¹, são conferidas às pessoas cujas habilidades são limitadas por força de circunstâncias pessoais.

Aqui, do mesmo modo, estabelece-se uma ligação entre a vulnerabilidade e as garantias processuais especiais para permitir que o requerente usufrua dos direitos e cumpra com as obrigações²⁰², trazendo o considerando 29 exemplos, como dito, não exaustivos, de características que podem criar a necessidade de garantias processuais especiais.

Diferentemente da Diretiva de Acolhimento, a Diretiva de Procedimentos não lista os grupos de pessoas consideradas vulneráveis, fazendo apenas uma menção pontual aos requerentes vulneráveis no artigo 31, nº 7, alínea b, e no artigo 15, nº 3, alínea a. Desta forma, nos perguntamos mais uma vez: todas as pessoas vulneráveis têm automaticamente necessidades especiais? E todas as pessoas que detêm necessidades especiais, têm elas necessidades de acolhimento especiais?

Straimer alega que se uma pessoa pertence a um dos grupos de pessoas consideradas vulneráveis, automaticamente é assumido que ela tem necessidades especiais, de maneira que, a partir do entendimento de um entrevistado do ACNUR, a tendência era de que as suposições de vulnerabilidade e necessidades especiais fossem

¹⁹⁸ Ver o artigo 22, nº 1, da Diretiva 2013/33/UE.

¹⁹⁹ STOYANOVA, Vladislava. Victims of Human Trafficking: A Legal Analysis of the Guarantees for 'Vulnerable Persons' under the Second Phase of the EU Asylum Legislation. p. 74.

²⁰⁰ Ver o artigo 2, alínea d, da Diretiva 2013/32/UE.

²⁰¹ Ver o artigo 31, nº 7, alínea b, da Diretiva 2013/32/UE.

²⁰² JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 359.

afastadas para que se pudesse avaliar as necessidades específicas do indivíduo em um determinado contexto, a depender de suas circunstâncias pessoais²⁰³.

Para Stoyanova, as necessidades processuais especiais devem ser distinguidas dos requerentes com necessidades de acolhimento especiais, já que uma pessoa pode ter necessidades de acolhimento especiais e não precisar de garantias processuais especiais²⁰⁴. Nesta feita, conforme veremos mais adiante, os Estados-Membros podem integrar a avaliação das necessidades de garantias processuais, prevista no artigo 24, n° 2, da Diretiva de Procedimentos com a avaliação das necessidades de acolhimento especiais das pessoas vulneráveis prevista no artigo 22 da Diretiva de Acolhimento.

2.2.3.3 Dublin III e a transferência de pessoas vulneráveis

A lista de pessoas vulneráveis constante no artigo 32, n° 1, de Dublin III também difere da arrolada no artigo 21 da Diretiva de Acolhimento, todavia, como nos casos anteriores, é permitida a inclusão de outras categorias de pessoas vulneráveis com necessidades especiais por tratar-se de um rol exemplificativo²⁰⁵.

A questão mais preocupante de Dublin III diz respeito ao processamento de transferências de requerentes de asilo vulneráveis para os Estados-Membros que são responsáveis pela análise do pedido de asilo.

Inexistem, em seus procedimentos, disposições específicas sobre a proteção de pessoas vulneráveis com necessidades especiais, com exceção das garantias conferidas a um grupo específico, o dos menores desacompanhados²⁰⁶. A partir disto, os Estados-Membros devem assegurar que o superior interesse da criança tenha sido levado em consideração em todos os procedimentos presentes no regulamento²⁰⁷.

²⁰³ STRAIMER, Clara. Vulnerable or invisible? asylum seekers with disabilities in Europe. **New Issues in Refugee Research**, Research Paper n. 194. Genebra: UNHCR, 2010. 32 p. p. 8.

²⁰⁴ STOYANOVA, Vladislava. Victims of Human Trafficking: A Legal Analysis of the Guarantees for ‘Vulnerable Persons’ under the Second Phase of the EU Asylum Legislation. p. 85.

²⁰⁵ DE BAUCHE, Laurence; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Presentation and Analysis on the Main European Union Provisions to be Taken Into Account and the Identification of Vulnerable Asylum Seekers Reception Conditions Directive and Dublin Regulation, 2013 apud JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? 2016. p. 361. Note-se que aqui fizemos uma citação de citação pelo fato do documento não ter sido publicado e estar arquivado com o autor, pelo que seu acesso é restrito. No entanto, considerando a relevância das suas observações para o nosso trabalho, bem como a fidedignidade da autoridade que o cita, optamos por incluí-las na nossa dissertação.

²⁰⁶ JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 360 e 361.

²⁰⁷ Ver o artigo 6 do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

Note-se que em Dublin III, embora reconhecida a vulnerabilidade do requerente de asilo, inexistia qualquer obrigação que impeça a realização da transferência para o Estado-Membro responsável pela análise do pedido. Segundo os seus termos, o Estado-Membro que procede a transferência deve apenas transmitir informações sobre eventuais necessidades especiais da pessoa a ser transferida ao Estado-Membro responsável, certificando-se de que há uma resposta adequada deste último às necessidades especiais do solicitante²⁰⁸.

Por conseguinte, não há impedimento para que os Estados-Membros transfiram pessoas vulneráveis cujas necessidades especiais demandem, por exemplo, assistência médica imediata, considerando-as, do mesmo modo, aptas para viajar²⁰⁹, havendo apenas a obrigação de trocar informações acerca das necessidades especiais da pessoa a ser transferida.

Contudo, entendemos que, diante da ausência de previsão para obstar a transferência de um requerente de asilo vulnerável, cujo estado de saúde físico ou mental o torna incapacitado para viajar, seria perfeitamente cabível a invocação da cláusula de soberania²¹⁰, mesmo que o artigo não faça menção expressa aos solicitantes de asilo com necessidades especiais.

Um outro ponto com grande potencial lesivo diz respeito ao requerente que é dependente da assistência de um filho, de um irmão ou do pai ou da mãe legalmente residente num dos Estados-Membros, ou que, de modo diverso, dependam esses da assistência do requerente.

O requerente que, em virtude de seu estado de saúde, encontra-se impossibilitado de se deslocar por um período significativo de tempo para o Estado-Membro onde seu filho, irmão, pai ou mãe tenha residência legal, perde o direito de se ver reunido para com estes, já que o Estado-Membro em que se encontra passa a ser o responsável pela análise do seu pedido de asilo²¹¹.

Embora o artigo não tenha como alvo específico os requerentes de asilo vulneráveis, acaba por impactá-los negativamente, visto que inexistia qualquer obrigação por parte do Estado-Membro de reunir membros da família quando o requerente de asilo

²⁰⁸ Ver o artigo 32, n° 1, do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

²⁰⁹ DE BAUCHE, Laurence; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Presentation and Analysis on the Main European Union Provisions to be Taken Into Account and the Identification of Vulnerable Asylum Seekers Reception Conditions Directive and Dublin Regulation, 2013 apud JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? 2016. p. 361.

²¹⁰ Ibid. Ver o artigo 17, n° 1, do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

²¹¹ Ver o artigo 16, n° 2, do Regulamento (UE) n° 604/2013. [Regulamento Dublin III].

se encontra incapacitado para viajar²¹², havendo, deste modo, o rompimento dos laços familiares.

2.2.3.4 Tribunais

A abordagem dos instrumentos de segunda geração e do TEDH são ligeiramente diferentes pois, enquanto o TEDH considera todos os requerentes de asilo vulneráveis em razão da experiência migratória traumática e da total dependência que têm do apoio estatal, a legislação da UE entende que nem todas as pessoas merecem um tratamento e garantias especiais²¹³.

É possível observar, a partir da jurisprudência do TEDH, que há uma tendência recente em enquadrar os requerentes de asilo no grupo de pessoas vulneráveis, juntamente com os Roma, pessoas com deficiência mental e portadoras de HIV²¹⁴. No acórdão *M.S.S c. Bélgica e Grécia*, o Tribunal reconheceu os requerentes de asilo como grupo vulnerável em razão dos percalços encontrados por M.S.S durante a migração, assim como por todas as experiências traumáticas que provavelmente experimentou antes do deslocamento²¹⁵.

No caso M.S.S, a detenção em condições inaceitáveis, capazes de ferir a dignidade de uma pessoa, constitui um tratamento degradante que, aliado à vulnerabilidade inerente à situação de M.S.S enquanto requerente de asilo, resulta na violação do artigo 3 da CEDH²¹⁶.

Desta forma, podemos dizer que a situação de maus tratos é potencializada, assumindo uma dimensão ainda maior quando acompanhada pela vulnerabilidade inerente à própria condição de requerente de asilo, ou melhor, como dito por Peroni e Timmer, a vulnerabilidade atua como uma lupa, sendo, portanto, os maus tratos ainda maiores quando postos sob as suas lentes²¹⁷.

²¹² JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 362.

²¹³ Ibid., p. 358 e 359.

²¹⁴ Ibid., p. 356.

²¹⁵ CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Acórdão Queixa nº 30696/09**. Grande Secção. *M.S.S c. Bélgica e Grécia*. 21 de janeiro de 2011, Estrasburgo. ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609. para. 232 e 251.

²¹⁶ Ibid., para. 233. JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 356.

²¹⁷ PERONI, Lourdes; TIMMER, Alexandra. Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law. **International Journal of Constitutional Law**, v. 11, n. 4, p. 1056–1085, 2013. p. 1079.

Para além das experiências traumáticas no contexto da situação migratória, outros fatores foram considerados relevantes pelo TEDH para que os requerentes de asilo fossem tratados como vulneráveis, quais sejam, a situação material dos requerentes de asilo e a total dependência que têm em relação ao Estado²¹⁸.

O acórdão M.S.S faz referência ao caso *Budina c. Rússia* para reafirmar que não exclui a possibilidade de responsabilizar, nos termos do artigo 3 da CEDH, o Estado que trata de forma indiferente um requerente que, totalmente dependente do apoio estatal, encara uma situação de privação grave ou incompatível com a dignidade humana²¹⁹.

É importante mencionar que há um dissenso entre os juízes no que diz respeito ao entendimento firmado pelo TEDH, segundo o qual todos os requerentes de asilo são membros de um grupo vulnerável. De acordo com o parecer do juiz András Sajó, embora muitos requerentes de asilo sejam pessoas vulneráveis, não se pode considerar que todos, de maneira incondicional, sejam pertencentes a um grupo particularmente vulnerável, de forma que, no contexto de Dublin, as pessoas vulneráveis estão inseridas em categorias específicas dentro do grupo refugiados, como as vítimas de tortura e os menores desacompanhados²²⁰.

Devemos pontuar que a mensuração da vulnerabilidade do requerente no contexto das violações de direitos humanos sempre tem lugar, mesmo quando diante de pessoas pertencentes a grupos mais favorecidos, visto que até os requerentes de asilo mais ricos e com mais recursos não podem conceder a si próprios o estatuto de refugiado e o acesso legal à sociedade acolhedora, eles dependem necessariamente da ação estatal²²¹.

2.2.3.5 Condução de procedimentos acelerados e na fronteira: a necessidade de prestação de apoio adequado ao requerente e a aplicabilidade em face dos menores desacompanhados

Como outrora mencionado, a ampla margem de apreciação presente nos instrumentos que compõem o SECA constitui um obstáculo para a manutenção dos

²¹⁸ JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 356.

²¹⁹ CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Acórdão Queixa nº 30696/09**. Grande Secção. M.S.S c. Bélgica e Grécia. para. 253.

²²⁰ Ibid., parecer do Juiz András Sajó, II.

²²¹ CLAYTON, Gina. Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece. **Human Rights Law Review**, v. 11, n. 4, p. 758–773, 2011. p. 770.

padrões de proteção e para a harmonização dos procedimentos a nível da UE, expondo os seus destinatários à insegurança jurídica e a potenciais violações.

Embora o artigo 24 da Diretiva de Procedimentos estabeleça que os Estados-Membros devem assegurar que os requerentes com necessidade de garantias processuais especiais recebam o apoio adequado para o exercício dos direitos e cumprimento das obrigações constantes na Diretiva²²², ainda paira uma incerteza quanto a existência ou não de uma autorização para submetê-los a procedimentos acelerados ou na fronteira.

Os procedimentos acelerados ou de fronteira são dispensados nos casos em que os Estados-Membros não podem prestar o apoio adequado durante a sua execução, especialmente se considerarem que o requerente necessita de garantias processuais especiais em virtude de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual²²³.

Note-se que neste artigo, para além da demasiada margem de apreciação, há uma manifesta contradição, já que, enquanto estabelece que compete aos próprios Estados-Membros decidir se o apoio adequado pode ou não ser prestado aos requerentes que necessitam de garantias processuais especiais, antecipa que para determinadas categorias o apoio adequado não pode ser prestado²²⁴.

Desta forma, assim como sustentado por Pollet²²⁵, entendemos que a oportunidade para dirimir e afastar qualquer contradição foi claramente desperdiçada quando da redação da Diretiva de Procedimentos, que deixou de prever expressamente que a aplicação de procedimentos acelerados e nas fronteiras não é adequada para lidar com a extrema vulnerabilidade a que determinados candidatos estão expostos.

Um outro ponto importante diz respeito ao fornecimento de “apoio adequado” aos requerentes que tenham sido identificados como requerentes com necessidade de garantias processuais especiais. Vejamos que o conceito de “apoio adequado” não é definido pelo direito da UE, embora a sua determinação seja de extrema importância para selar o destino dos candidatos com vulnerabilidades, ou até mesmo, determinar o deferimento ou não do pedido de asilo.

²²² Ver o artigo 24, n° 3, da Diretiva 2013/32/UE.

²²³ Ver o artigo 24, n° 3, da Diretiva 2013/32/UE.

²²⁴ POLLET, Kris. A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps. p. 79.

²²⁵ Ibid. Em uma outra oportunidade, escrevemos sobre a aplicação dos procedimentos acelerados e a sua capacidade de interferir na qualidade da decisão do pedido de asilo, FRANÇA, Ana Carolina. **A deterioração processual associada às práticas de determinação de estado seguro**. Seção 1.2.1

No preâmbulo da Diretiva estabelece-se que os solicitantes que necessitam de garantias processuais especiais devem receber o apoio adequado e dispor de tempo suficiente para criar as condições necessárias para o acesso efetivo aos procedimentos, assim como para apresentarem os elementos necessários para fundamentar o seu pedido de proteção internacional²²⁶.

Desta maneira, quando identificada a necessidade especial do requerente, surge a obrigação do Estado-Membro de prestar o apoio adequado e, sendo possível fazê-lo, o que pode discricionariamente determinar, é este autorizado a conduzir o procedimento pela via acelerada ou na fronteira. Ademais, da mesma maneira que é estabelecido que devem os requerentes dispor de tempo suficiente, é também admitida a aceleração de procedimentos de asilo e condução nas fronteiras quando o apoio adequado pode ser prestado, o que é totalmente incoerente e temerário.

Assim como observado por nós, o ECRE declarou que é claro o contrassenso, pois a exigência de “tempo suficiente” para criação das condições essenciais para o acesso efetivo aos procedimentos de asilo é uma condição contrária à própria aplicação de procedimentos acelerados e de fronteira às pessoas vulneráveis²²⁷.

A transposição da Diretiva para o direito nacional e a aplicação prática não foram capazes de esclarecer o escopo e conteúdo do apoio adequado na maioria dos Estados-Membros, com exceção dos Países Baixos, que através do Serviço de Imigração e Naturalização (IND), sua agência governamental, orientaram sobre ações a serem tomadas de modo a apoiar adequadamente um requerente com necessidade de garantias processuais especiais²²⁸.

A prestação de apoio adequado, segundo o IND, pode demandar: a inserção de pausas adicionais durante a entrevista para que explicações adicionais sejam prestadas; a permissão para que candidatos com debilidade física, como dores nas costas, possam caminhar na sala de entrevista, bem como os deficientes visuais tenham auxílio para se locomover da sala de espera para a sala de entrevista; a realização de entrevistas “in loco” para que contradições não sejam provocadas naquele que já se encontra mentalmente

²²⁶ Ver o considerando 29 da Diretiva 2013/32/UE.

²²⁷ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **The concept of vulnerability in European asylum procedures**. Bruxelas, 2017. p. 43.

²²⁸ Ibid.

confuso; a admissão para que a pessoa seja “ouvida por escrito”, ou, ainda, a leniência para com pequenas inconsistências e contradições²²⁹.

Para além das orientações do IND, o Conselho de Estado dos Países Baixos, na prática, também vem acompanhando as diretrizes²³⁰. Ao julgar um recurso que atacava o indeferimento de um pedido de residência temporária de asilo, o Conselho reconheceu que o fato do requerente ter sido acompanhado pela sua irmã na entrevista, que o auxiliou a responder os questionamentos feitos pela autoridade responsável, representou uma forma de prestação de apoio adequado²³¹.

Como dissemos, a ausência de um conceito comum de apoio adequado dá margem a diversas interpretações, o que pode, inclusive, causar insegurança jurídica. Enquanto os Países Baixos enumeram uma série de garantias, a Bélgica, por sua vez, entende que o apoio adequado implica a disponibilização de determinados serviços nas fronteiras para pessoas incluídas em uma lista de cuidados extras²³².

O artigo 25 da Diretiva de Procedimentos, referente às garantias dos menores desacompanhados, possui também um texto bastante complexo e marcado por grande subjetividade, principalmente no que diz respeito à possibilidade dos Estados-Membros processarem o pedido de asilo de uma criança não acompanhada em um procedimento na fronteira e em detenção²³³.

Os superiores interesses do menor deverão ser primordialmente considerados pelos Estados-Membros quando da transposição da Diretiva, no entanto, podem eles, no decurso do procedimento de asilo, aplicar ou continuar a aplicar procedimentos na fronteira, nos termos dos artigos 8 ao 11 da Diretiva de Acolhimento²³⁴.

Vejamos o caso do menor não acompanhado que induziu em erro as autoridades apresentando documentos falsos, ou que, de má fé, destruiu ou extraviou um documento de identidade ou de viagem que teria servido para confirmar a sua identidade ou nacionalidade²³⁵. Assim sendo, podem os Estados-Membros aplicar os procedimentos na fronteira e em detenção se o menor não acompanhado tiver cometido tais atos para ocultar

²²⁹ SERVIÇO DE IMIGRAÇÃO E NATURALIZAÇÃO (IND). **Work Instruction 2015/8 (AUA) on special procedural guarantees**. 17 jul. 2015. p. 6.

²³⁰ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **The concept of vulnerability in European asylum procedures**. p. 43 e 44.

²³¹ PAÍSES BAIXOS. Dutch Council of State. **Decision 201609551/1/V1**. 3 de agosto de 2017.

²³² CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **The concept of vulnerability in European asylum procedures**. p. 44.

²³³ POLLET, Kris. *A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps*. p. 79.

²³⁴ Ver o artigo 25, nº 6, da Diretiva 2013/32/UE.

²³⁵ Ver o artigo 25, nº 6, alínea b, V e VI, da Diretiva 2013/32/UE.

elementos que conduzissem a uma decisão de indeferimento e desde que lhe tenha sido dada a oportunidade, considerando a necessidade de garantias processuais especiais dos menores desacompanhados, de demonstrar a sua boa fé²³⁶.

Aqui, do mesmo modo, observamos a demasiada margem de apreciação conferida aos Estados-Membros que devem, além de avaliar se houve por parte do requerente a tentativa de ocultar elementos, prever se a ocultação conduziria ou não a uma decisão negativa, o que possibilita práticas arbitrárias²³⁷.

Tal prerrogativa, maculada pela subjetividade, representa uma manifesta arbitrariedade, principalmente quando lidamos com a situação de menores desacompanhados nas fronteiras. De todo modo, o simples fato do acervo de asilo autorizar o tratamento do pedido de asilo de crianças desacompanhadas em detenção é condenável por si só, agravado pela permissão concedida para que procedimentos sejam conduzidos nas fronteiras, os quais não são adequados para a maioria dos requerentes de asilo vulneráveis²³⁸.

2.2.3.6 Disposições específicas de gênero: necessidade de respostas adequadas à proteção

Durante os conflitos armados, a violência sexual e de gênero são recorrentes, principalmente contra mulheres e meninas como forma de manchar a reputação e subjugar a população, sendo frequentes os relatos de práticas de estupro; gravidez forçada; aborto forçado; tráfico; sequestro para fins de escravidão sexual ou para recrutamento armado e disseminação de doenças sexualmente transmissíveis²³⁹.

Quando falamos em deslocamento forçado, também devemos reconhecer que a travessia, insegura por si só, torna-se ainda mais desafiadora quando nos deparamos com grupos de mulheres e meninas, que têm a sua segurança ameaçada mesmo quando casadas ou em companhia de um membro da família do sexo masculino²⁴⁰.

O deslocamento separa as famílias e faz com que muitas mulheres e adolescentes assumam o papel de provedoras, o que, por sua vez, as expõem ainda mais aos riscos de

²³⁶ Ver o artigo 25, nº 6, da Diretiva 2013/32/UE.

²³⁷ POLLET, Kris. A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps. p. 80.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR Resettlement Handbook**. Genebra: UNHCR, 2011. p. 182.

²⁴⁰ Ibid.

violação e marginalização, de forma que a prostituição comumente se apresenta como a única forma de subsistência ante a desproteção social que são vítimas.

Ameaças à segurança da mulher podem partir da comunidade acolhedora, governo local ou militar, ou até mesmo da comunidade de refugiados que, por questões sociais e culturais, principalmente advindas de povos que não reconhecem os direitos das mulheres, podem vir a rechaçá-las²⁴¹. As mulheres vítimas de violência sexual são frequentemente estigmatizadas pelos membros da sua própria família que, em razão do abuso, acreditam que a honra da família tenha sido manchada perante a sociedade, passando a excluí-las ou até mesmo persegui-las.

Segundo a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, tanto na Itália quanto na Grécia, era reduzido o número de mulheres nos quadros das autoridades nacionais responsáveis pela identificação e primeira entrevista da requerente de asilo, o que era, inclusive, motivo de queixa das próprias solicitantes, que alegavam não haver funcionárias para as quais pudessem relatar episódios de violência sexual e de gênero²⁴².

A entrevista conduzida por uma pessoa do sexo feminino facilita a denúncia de violência sexual e de gênero, visto que as requerentes geralmente se sentem mais confiantes para revelar as experiências de abuso sofridas a outras mulheres, o que poderia vir a ser dificultado se o entrevistador fosse do sexo masculino.

Apesar disto, a Diretiva de Procedimentos assegura que o requerente deve ser entrevistado por uma pessoa do mesmo sexo *sempre que possível e caso solicite*, podendo o órgão de decisão negar-lhe tal concessão quando hajam razões para crer que o pedido se fundamenta em motivos que não estão relacionados com as dificuldades do requerente de motivar o seu pedido de forma circunstanciada²⁴³.

A presença de policiais, intérpretes e equipe médica do sexo feminino é essencial para salvaguardar a dignidade da mulher durante as verificações de chegada, as quais incluem a revista pessoal e o primeiro registro, de modo a respeitar o direito à vida privada consagrado no artigo 7 da Carta²⁴⁴.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. **Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy.** FRA Opinion - 3/2019. Viena, 2019. p. 1–61. p. 49.

²⁴³ Ver o artigo 15, nº 3, alínea b, da Diretiva 2013/32/UE.

²⁴⁴ AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. **Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy.** p. 49.

Devemos pontuar que os Estados-Membros são obrigados a providenciar todas as medidas adequadas para evitar agressões e violência com base em gênero no interior de suas instalações e nos centros de acolhimento, a incluir o assédio e as agressões sexuais, compromisso firmado na Diretiva 2013/33/UE²⁴⁵.

No entanto, apesar da obrigação legal, foi relatado pelos requerentes de asilo e refugiados que os funcionários da autoridade nacional grega e a própria polícia muitas vezes relutava para intervir em determinadas situações de violência²⁴⁶, gerando uma cultura de impunidade com relação à prática de determinados crimes. Desta maneira, os crimes contra a mulher, principalmente quando aliados a questões culturais, são dificilmente reportados às autoridades, por se sentirem elas inseguras para delatar as violações sofridas.

Em outubro de 2018, o Conselho do Contencioso dos Estrangeiros da Bélgica determinou que uma cidadã camaronesa deixasse o território por considerar que a Grécia, país de primeira entrada segundo as informações fornecidas pelo EURODAC, era o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo.

A requerente, por sua vez, através de um procedimento urgente previsto na lei belga, contestou a decisão alegando que a ordem de deixar o território deveria ser suspensa pelo fato de já ter sido violentada duas vezes no período em que esteve na Grécia, tendo sido abusada, inclusive, pelos membros da sua própria família, o que fez com que deixasse o seu país de origem²⁴⁷.

Desta forma, fundamentando o pedido de suspensão na ausência de mecanismos de resposta adequados na Grécia para proteger vítimas de violência de gênero, a cidadã camaronesa alegou que havia ali um risco de dano grave e de difícil reparação para a sua pessoa, o que reforçava ainda mais a sua condição de vulnerabilidade.

O Conselho concluiu que entrevistas breves não eram suficientes para oferecer uma evidência conclusiva, de forma que a sensibilidade para fornecer informações sobre os abusos sexuais sofridos exigia confiança e confidência do requerente de asilo para com o oficial responsável pela condução da entrevista²⁴⁸.

²⁴⁵ Ver o artigo 18, nº 4, da Diretiva 2013/33/UE.

²⁴⁶ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Inter-agency Participatory Assessment Report for Greece**. jan. 2018 – jun. 2018. Genebra: UNHCR, 2018. p. 8.

²⁴⁷ BÉLGICA. Conseil du Contentieux des Etrangers. **Arrêt no 210 384 dans l'affaire XV**. X c. l'Etat belge. 1 de outubro de 2018. p. 2.

²⁴⁸ Ibid., p. 16 e 17.

Sendo assim, considerando a ausência de medidas aptas para proteger as pessoas vítimas de violência de gênero na Grécia, o que era endossado pelos relatórios de organizações internacionais independentes, e as circunstâncias pessoais da requerente, como a constatação da vulnerabilidade *prima facie*, o Conselho declarou a incompatibilidade da transferência segundo o artigo 3 da CEDH e do artigo 4 da CDFUE, suspendendo a execução da decisão de recusa de residência com a ordem de deixar o território²⁴⁹.

No mesmo ano, o Escritório do Comissário Geral para Refugiados e Apátridas (CGRS) passou a fornecer instruções específicas e atualizadas relacionadas ao gênero para ajudar os profissionais no processo de adaptação e abordagem dos candidatos durante o processo de entrevista²⁵⁰.

A partir de então, os profissionais passaram a informar os candidatos sobre as dificuldades administrativas que estes poderiam vir a enfrentar no decorrer do processo de análise do pedido, apresentando, igualmente, as alternativas presentes na lei belga, como a possibilidade de alteração do sexo de referência e do primeiro nome quando da concessão do estatuto de refugiado²⁵¹.

Folhetos informativos passaram a ser publicados e, além de proporem-se a orientar adequadamente os profissionais, visavam também conscientizar a população sobre questões relacionadas à violência de gênero, violência física e sexual, assim como mutilação genital feminina e discriminação contra pessoas trans²⁵².

Para além da Bélgica, importantes evoluções foram conquistadas a nível nacional em outros Estados-Membros²⁵³, inclusive com a proposição de alterações legislativas. Foi o caso da Hungria que, mediante um decreto do governo, permitiu que os requerentes de asilo cuja identidade de gênero fosse diferente do sexo biológico registrado pudessem requerer um intérprete de um gênero específico, bem como solicitar que fossem alocados em uma acomodação condizente com a sua identidade de gênero²⁵⁴.

²⁴⁹ Ibid., p. 17 e 19.

²⁵⁰ GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2018**. p. 122.

²⁵¹ Ibid. BÉLGICA. **Loi réformant des régimes relatifs aux personnes transgenres en ce qui concerne la mention d'une modification de l'enregistrement du sexe dans les actes de l'état civil et ses effets**. 11 jun. 2017, n. 2017012964, p. 71465, dossier n. 2017-06-25/03, entrada em vigor 1 jan. 2018. Artigo 11.

²⁵² GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2018**. p. 121.

²⁵³ Ibid., p. 92.

²⁵⁴ HUNGRIA. **Government Decree 411/2017**. (XII.15.) concerning the amendment of certain government decrees on migration issues and on other related matters. 15 dez. 2017, entrada em vigor 1 jan. 2018. Seção 45 e 66, para. 3a.

Ademais, uma nova salvaguarda processual relativa à seleção de intérpretes também foi inserida pelo decreto do governo, estipulando que o Escritório de Imigração e Asilo (IAO) deveria considerar possíveis diferenças e contrastes entre o país de origem e o contexto cultural do intérprete e do candidato, a partir do indicado por este último à autoridade²⁵⁵.

2.2.3.7 Identificação de pessoas vulneráveis

Enquanto determinadas situações de vulnerabilidade são facilmente detectáveis, como no caso dos menores de idade, idosos e grávidas, outras requerem um comportamento mais ativo por parte vítima, que deve expor de forma convincente e detalhada a forma de violência a que foi submetida.

Por esta razão, algumas pessoas podem não ser facilmente identificáveis pelo fato de não apresentarem sinais claros de trauma ou por deixarem de relatar às autoridades a experiência traumática sofrida, seja pelo temor de represálias ou por sentirem medo ou constrangimento de narrar os acontecimentos a um estranho em posição de autoridade.

Enquanto um homem jovem, solteiro, que nunca tendo sofrido qualquer ato de tortura pode facilmente expor suas razões pessoais aos militares que se encontram na fronteira, uma jovem, vítima de estupro, cujos responsáveis pela violação são militares instalados no seu país de origem, pode não dispor da mesma capacidade²⁵⁶.

A não identificação da vulnerabilidade pela autoridade competente, corroborada pelo processo decisório que toma como base a veracidade e coerência das informações prestadas pelo requerente, é demasiadamente prejudicial para aqueles que, assim como os portadores de doenças mentais e diagnosticados com transtornos pós-traumáticos, têm um discurso por vezes incoerente, escasso e inconsistente²⁵⁷.

A identificação da vulnerabilidade é primordial para que os requerentes de asilo com necessidades de acolhimentos especiais e/ou necessidades de garantias processuais especiais sejam assistidos durante o processamento do pedido de asilo, contudo, a maioria dos Estados-Membros recorrem às cláusulas abertas ou listas exemplificativas dos grupos que considera vulneráveis.

²⁵⁵ Ibid., seção 47. CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **Country Report:** Hungary. 2018. p. 27.

²⁵⁶ JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 359.

²⁵⁷ Ibid.

Na Bélgica, a Fedasil, agência federal responsável pelo acolhimento de requerentes de asilo, desenvolveu uma ferramenta inovadora para realizar a primeira identificação dos candidatos com vulnerabilidade, passando a listar de forma computadorizada os indicadores de vulnerabilidade e resiliência a serem aferidos no momento da primeira entrevista²⁵⁸.

Alguns Estados-Membros, como a Croácia, introduziram políticas mais modestas, utilizando um questionário para identificação antecipada de requerentes que passaram por experiências traumáticas²⁵⁹, outros, como Grécia e Itália, sequer introduziram perguntas que permitissem identificar as vulnerabilidades no formulário de triagem, se limitando a coletar a identidade dos solicitantes²⁶⁰.

A Diretiva de Acolhimento não estabelece uma obrigação explícita de criar um mecanismo de identificação, mas fala em avaliação de vulnerabilidade, e, desta forma, estabelece duas obrigações, a implícita, que consiste na avaliação se uma pessoa é ou não vulnerável e, em caso afirmativo, a necessidade de acolhimento especial, uma obrigação explícita²⁶¹.

De outro lado, a Diretiva de Procedimentos, apesar de também não estabelecer um procedimento de identificação obrigatório, indica que uma avaliação para averiguar se o requerente necessita de garantias processuais especiais sempre tem lugar, podendo ser integrada no processo nacional e/ou na avaliação das necessidades de acolhimento especiais de pessoas vulneráveis prevista na Diretiva de Acolhimento²⁶².

Desta maneira, como já visto, a identificação de uma pessoa como vulnerável ao abrigo da Diretiva de Acolhimento pode, na prática, implicar a concessão de garantias processuais especiais segundo a Diretiva de Procedimentos, sendo a complementariedade e a reunião dos mecanismos essenciais para que a qualidade, eficiência e sustentabilidade do SECA sejam preservadas²⁶³.

Entretanto, devemos nos atentar para o fato de que as necessidades das pessoas identificadas como vulneráveis podem ser distintas no contexto de ambas as diretivas.

²⁵⁸ GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2018*. p. 177.

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*. p. 46.

²⁶¹ JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 364. Ver o artigo 22 da Diretiva 2013/33/UE.

²⁶² Ver o artigo 24, nº 2, da Diretiva 2013/32/UE e o artigo 22 da Diretiva 2013/33/UE.

²⁶³ DE BAUCHE, Laurence. *Vulnerability in European law on asylum: A conceptualization under construction*. Study on Reception Conditions for Asylum Seekers. Bruxelas: Bruylant, 2012. p. 108.

Por exemplo, um menor desacompanhado pode necessitar de condições especiais de acolhimento e garantias processuais especiais para participar do procedimento de asilo sem prejuízos, ao passo que uma mãe solteira com filhos menores necessita apenas que ajustes sejam feitos para que possa acompanhar os seus filhos na entrevista²⁶⁴.

Mas se não há um mecanismo obrigatório de identificação, por que os Estados-Membros não estabelecem um mecanismo de identificação apartado? Segundo a Diretiva de Acolhimento, o mecanismo de identificação das necessidades de acolhimento especiais não precisa assumir necessariamente a forma de procedimento administrativo, se assim os Estados-Membros desejarem, enquanto a Diretiva de Procedimentos, embora não mencione um procedimento de identificação apartado, o vincula à avaliação das necessidades de acolhimento especiais e/ou à integração no processo nacional existente²⁶⁵.

Ocorre que as Diretivas, ao deixarem de estabelecer um formato obrigatório para os procedimentos de identificação que conduzam a uma decisão apartada sobre a vulnerabilidade, acabam por impor necessariamente aos Estados-Membros a obrigação de fornecer um remédio efetivo, os desencorajando a optar por esta via²⁶⁶.

Vale lembrar que o reconhecimento da vulnerabilidade do requerente não implica a concessão automática de proteção internacional, estando esta última sujeita a uma avaliação de necessidade²⁶⁷, de forma que a autoridade competente é livre para decidir sobre o mérito do pedido de asilo independentemente de se tratar de pessoa vulnerável.

A ausência de uma estrutura formal conduz a grandes divergências entre os Estados-Membros com relação aos critérios de avaliação, métodos, prazos e formas de acompanhamento das pessoas vulneráveis, de forma que, enquanto a avaliação da vulnerabilidade pode ser conduzida na chegada do solicitante às instalações de acolhimento, pode também ser postergada para durante a entrevista²⁶⁸.

A Diretiva de Procedimentos indica que os Estados-Membros deverão procurar identificar os requerentes que tenham necessidades de garantias processuais especiais antes de tomar a decisão em primeira instância, bem como que, caso se revele que o requerente necessita de garantias processuais especiais em uma fase posterior do

²⁶⁴ JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 365.

²⁶⁵ Ver o artigo 24, n° 2, da Diretiva 2013/32/UE e o artigo 22, n° 2, da Diretiva 2013/33/UE.

²⁶⁶ JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 366.

²⁶⁷ Ver o artigo 22, n° 4, da Diretiva 2013/33/UE.

²⁶⁸ JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 369.

processo, devem os Estados-Membros assegurar que estas necessidades sejam levadas em consideração, todavia, sem que seja necessário reiniciar o processo²⁶⁹.

Tendo isto em consideração, propomos a seguinte reflexão: diante da ausência de um mecanismo obrigatório para identificar a vulnerabilidade e do desincentivo para que os Estados-Membros adotem procedimentos de identificação apartados, é possível acreditar na existência de uma avaliação regular para identificar as necessidades especiais dos requerentes? Imaginemos a situação de um requerente que, após ser acolhido em um campo de refugiados, passe a sofrer perseguição por professar uma determinada religião ou pertencer a uma minoria étnica. Teria ele suas necessidades especiais facilmente detectadas?

Nos casos em que a vulnerabilidade surge no decorrer do processo de asilo, como no exemplo acima, é aceitável que o processo não se reinicie, todavia, devemos considerar as situações em que a vulnerabilidade era preexistente e o Estado-Membro, por sua vez, falhou em identificá-la antes da decisão de primeira instância. Desta forma, seria flagrante o prejuízo para o requerente que teve o seu processo analisado sem as devidas garantias que necessitava, principalmente se, ao final, tenha tido o pedido de asilo negado.

Ademais, é importante ressaltar que o lapso temporal havido entre o acolhimento e a decisão de primeira instância é demasiadamente longo a depender do Estado-Membro responsável, podendo expor os requerentes a violações sistemáticas caso a vulnerabilidade não seja prontamente identificada e objeto de avaliações regulares.

2.2.3.8 Sugestão de mecanismo para identificação de pessoas vulneráveis

Pudemos observar que os esforços atuais para identificar as pessoas vulneráveis têm se concentrado majoritariamente no uso de ferramentas que categorizam os fatores de vulnerabilidade, os agrupando em listas. De todo modo, é reconhecido que as circunstâncias são multifacetadas e dinâmicas, o que vêm a exigir uma abordagem holística e centrada no indivíduo, devendo a ferramenta apenas ser utilizada como um guia, e não como uma medida rígida e exaustiva da vulnerabilidade²⁷⁰.

²⁶⁹ Ver o considerando 29 e o artigo 24, nº 4, da Diretiva 2013/32/UE.

²⁷⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; COALIZÃO INTERNACIONAL CONTRA A DETENÇÃO (IDC). **Vulnerability Screening Tool** - Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems. Genebra; Melbourne: UNHCR, 2016. p. 3. Para mais, cf. a ferramenta desenvolvida pelo EASO para identificação das pessoas com necessidades especiais. Disponível em: <https://ipsn.easo.europa.eu/easo-tool-identification-persons-special-needs>.

Desta forma, um mecanismo de identificação de pessoas vulneráveis eficaz deve se apoiar nas listas, pois estas têm um papel fundamental ao destacar uma série de domínios e circunstâncias geralmente atreladas à vulnerabilidade e, da mesma maneira, introduzir um sistema de identificação individual para os casos em que o filtro inicial não foi capaz de acionar o alerta da vulnerabilidade.

O mecanismo de identificação de pessoas vulneráveis deve iniciar-se com a identificação preliminar, que deve ser realizada durante a primeira entrevista com o requerente, no momento em que o pedido de asilo é formalizado. O funcionário responsável pelo recebimento da solicitação, guarda de fronteira, imigração ou policial, deverá coletar os dados iniciais baseado em um formulário padronizado de vulnerabilidade e necessidades especiais, sendo devidamente treinado para identificar os sintomas não aparentes neste primeiro contato²⁷¹.

É importante salientar que nos casos em que existam indicações mínimas de vulnerabilidade ou que parem dúvidas quanto a sua existência, deve o agente aplicar a presunção de vulnerabilidade, a qual poderá ser devidamente contestada em momento posterior²⁷².

A presunção de vulnerabilidade é essencial, visto que dificilmente serão encontrados especialistas, como assistentes sociais, psicólogos ou médicos, para confirmar a vulnerabilidade em um primeiro contato nas fronteiras²⁷³, de modo que a sua não identificação precoce também poderá vir a causar danos irreversíveis para o requerente.

Segundo relatado pela FRA, em alguns hotspots localizados no território italiano, o próprio migrante ou requerente de asilo carregava consigo o seu prontuário médico durante a transferência de instalações, que era feita de ônibus, ou então, recebia apenas um papel informativo com os contatos dos serviços médicos e psicológicos instalados no local de destino²⁷⁴.

Por esta razão, o formulário preliminar de identificação de vulnerabilidade, preenchido no primeiro contato com o requerente, deve ser enviado conjuntamente com o seu arquivo pessoal à autoridade central, com cópia para o centro de acolhimento e

²⁷¹ JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 369 e 370.

²⁷² Ibid., p. 370.

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. **Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy.** p. 47.

equipe de psicólogos, tomando as devidas precauções para que os dados pessoais sejam protegidos²⁷⁵.

A concessão das medidas especiais pode ocorrer em momentos distintos do processo de asilo, a depender do Estado-Membro acolhedor, de sorte que o ideal seria que fossem ainda conferidas na fase inicial, imediatamente após a identificação da vulnerabilidade²⁷⁶. No entanto, esta opção pode representar um obstáculo para os Estados-Membros cujas legislações nacionais dividam a competência entre as suas instituições nacionais²⁷⁷.

É o caso dos Estados-Membros que adotam um único procedimento de identificação, que avalia tanto as necessidades especiais de acolhimento quanto as garantias processuais especiais, e cuja autoridade central não tem competência para aprovar todas as medidas, não sendo responsável, por exemplo, pela aprovação das medidas de acolhimento²⁷⁸. Desta forma, deve haver necessariamente uma coordenação estreita entre a autoridade central de asilo e a de acolhimento para que ambas tenham conhecimento acerca das necessidades do solicitante²⁷⁹.

A identificação do requerente de asilo vulnerável deve ocorrer entre 7 a 10 dias a contar da sua chegada no centro de acolhimento, dando-lhe tempo para descanso e ambientação, passando-se então à segunda fase²⁸⁰.

A segunda fase do mecanismo compreende: a entrevista com o assistente social, que deve atentar-se à situação pessoal, de saúde e independência social e física do solicitante; a realização de exames médicos para constatar a existência de problemas de saúde e, por fim, a entrevista com um psicólogo, de modo a prevenir a vitimização secundária²⁸¹.

Com base nestas entrevistas, o assistente social e o psicólogo preenchem em 30 dias, a contar da recepção do requerente no centro de acolhimento, um formulário de vulnerabilidade e necessidades especiais, enviando-o à autoridade central responsável pela concessão do estatuto de pessoa vulnerável e do tratamento especial, que pode, por seu turno, ampliar ou manter as medidas especiais anteriormente concedidas²⁸².

²⁷⁵ JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 370.

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ Ibid., p. 371.

²⁸¹ Ibid.

²⁸² Ibid.

É recomendável que o procedimento de identificação da segunda fase seja repetido a cada 6 meses, com o fito de averiguar se a vulnerabilidade persiste e se as medidas alocadas são suficientes e efetivas no atendimento às necessidades do requerente²⁸³, de sorte que uma terceira fase, mais avançada, pode ainda ser acionada.

A Bélgica, mais uma vez, é um exemplo bem sucedido no que diz respeito à avaliação regular de vulnerabilidade, visto que determina que a primeira avaliação seja realizada em até 30 dias a contar da alocação, devendo esta ser repetida reiteradas vezes durante a estadia do requerente nas instalações de acolhimento²⁸⁴.

A terceira fase para identificação das necessidades especiais pode ser iniciada quando o funcionário responsável pela condução da entrevista pessoal, mediante as declarações, aparência ou comportamento do requerente de asilo²⁸⁵, acredita estar diante de uma pessoa vulnerável. Em ato contínuo, deve o funcionário adicionar uma nota especial ao formulário de identificação do solicitante e retorná-lo à segunda etapa de identificação, requerendo a revisão da avaliação de estado de saúde e/ou psicológico do requerente²⁸⁶.

²⁸³ Ibid.

²⁸⁴ COMISSÃO EUROPEIA. **The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States**. 2014. p. 12; BÉLGICA. **Loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers**. 12 jan. 2007, n. 2007002066, p. 24027, dossier n. 2007-01-12/52, entrada em vigor 7 maio 2007. Artigo 22, para. 1 e 3.

²⁸⁵ JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? p. 372.

²⁸⁶ Ibid.

CAPÍTULO 3 - A SOLIDARIEDADE COMO INSTRUMENTO PARA CORRIGIR AS DISTORÇÕES DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

3.1 Solidariedade entre Estados-Membros: uma abordagem centralizada e excludente

Ao analisarmos o conceito de solidariedade sob a ótica do direito constitucional europeu, no que toca ao direito dos refugiados, observamos a sua centralização na figura do Estado, de uma forma excludente, valendo-se recorrentemente da expressão “ônus” para descrever a crescente pressão a qual os Estados estão submetidos²⁸⁷, sendo os refugiados um fardo para quem os acolhe.

Após o Tratado de Lisboa, a solidariedade ganha a perspectiva do “compartilhamento de ônus” para muitos autores, apesar do termo inexistir no direito constitucional europeu, no entanto, o olhar negativo sobre o refugiado permanece, assim como a visão centralizada nos interesses do Estado²⁸⁸.

A visão centralizada nos interesses dos Estados-Membros, bem como a abordagem excludente dos nacionais de países terceiros do conceito de solidariedade, podem ser constatadas no próprio texto TFUE, que estabelece que a União assegura o controle de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, imigração e de controle das fronteiras externas baseada na *solidariedade entre os Estados-Membros*²⁸⁹.

Do mesmo modo, com relação às políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração, é disposto que a sua execução é regida pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, mais uma vez, *entre os Estados-Membros*²⁹⁰.

Segundo Mitsilegas, o TUE também não é capaz de sanar tal questão, tendo em vista que ao estabelecer que a solidariedade deve prevalecer em uma sociedade²⁹¹, é omissa quanto à inclusão ou não de nacionais de países terceiros neste conceito, deste

²⁸⁷ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 722.

²⁸⁸ Ibid., p. 723.

²⁸⁹ Ver o artigo 67, n° 2, do TFUE.

²⁹⁰ Ver o artigo 80 do TFUE.

²⁹¹ Ver o artigo 2 do TUE.

modo, não há como afirmar se houve ou não a exclusão dos requerentes de asilo e refugiados do seu escopo²⁹².

Em outro ponto, no considerando 6, o TUE menciona o desejo de aprofundar a solidariedade entre os seus povos, o que nitidamente exclui os nacionais de países terceiros do seu âmbito, sendo difícil determinar até que ponto o conceito de solidariedade os abrange²⁹³.

Como dito, a solidariedade é apropriada para proteger os interesses do Estados, como é possível constatar no artigo 222 do TFUE, onde se prevê uma ação conjunta entre União e Estados-Membros para gerir situações de crise, como ataques terroristas, catástrofes naturais ou de origem humana, que são capazes de colocar os Estados-Membros sob pressão.

Para Ross, reservar determinadas temáticas ao domínio da segurança nacional pode ser uma manobra oportunista para que intervenções estatais ocorram e sejam justificadas pelo superior equilíbrio do binómio liberdade e segurança²⁹⁴. Desta forma, o poder político de segurança tenta apropriar-se da solidariedade para os seus próprios desígnios, como ocorreu, por exemplo, no apelo à solidariedade internacional na chamada guerra ao terror²⁹⁵.

Sendo assim, a partir do exposto nos principais textos da UE, é possível depreender que a solidariedade é firmada de modo a fortalecer a cooperação entre os Estados-Membros e a UE, e não entre os Estados-Membros e os indivíduos²⁹⁶, a não ser que estes últimos sejam nacionais de um dos Estados-Membros da UE. Como visto, no momento oportuno para incluir os nacionais de países terceiros no conceito de sociedade, o TUE se manteve omissivo.

Contudo, considerando que o direito de asilo se concentra na avaliação das necessidades de proteção dos requerentes de proteção internacional, devem ser eles os principais destinatários da aplicação do princípio da solidariedade, embora questões de compartilhamento de responsabilidade entre os Estados-Membros ganhem destaque²⁹⁷.

²⁹² MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 724.

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ ROSS, Malcolm. Solidarity - A New Constitutional Paradigm for the EU? In: ROSS, Malcolm; BORGMANN-PREBIL, Yuri (ed.). **Promoting Solidarity in the European Union**. Nova York: Oxford University Press, 2010. p. 23-45. p. 39.

²⁹⁵ Ibid. MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 723.

²⁹⁶ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 723.

²⁹⁷ Ibid., p. 724.

Por esta razão, não é possível que se admita e se legitime o emprego da solidariedade como uma ferramenta cujo beneficiário direto e prioritário é sempre o Estado, uma solidariedade que é excludente e não comprometida com a proteção dos direitos consagrados a nível internacional e europeu, como exporemos adiante.

3.2 O princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros

Podemos observar que as obrigações de fornecer asilo estão altamente institucionalizadas no direito internacional, sendo regidas por normas, à medida que as obrigações com relação ao compartilhamento de encargos estão escassamente dispostas, sendo o comportamento predominantemente orientado por interesses, dada a sua natureza discricionária²⁹⁸.

A solidariedade no direito internacional pode ser expressa através de uma relação vertical (Estado/Refugiado), sendo representada pela obrigação imposta aos Estados Partes na Convenção de Genebra de 1951 de conceder o estatuto de refugiado àqueles que necessitam de proteção e cumprem os requisitos. Por outro lado, considerando que os refugiados não são distribuídos igualmente entre os Estados, a solidariedade pode exteriorizar-se através de uma relação horizontal (Estado/Estado), exigindo uma atuação conjunta dos Estados para que os padrões de proteção sejam mantidos e acordos de cooperação entabulados²⁹⁹.

A Convenção de Genebra de 1951, em seu preâmbulo, adiantou que a concessão do direito de asilo poderia resultar em encargos desproporcionais para determinados países, de forma que a solução satisfatória seria obtida através da cooperação internacional³⁰⁰. Todavia, embora a Convenção baseie-se em noções importantes de cooperação internacional e compartilhamento de responsabilidades, ela não oferece indicadores e fórmulas para que os primeiros sejam de fato operados, se limitando a dar força e voz a direitos sem determinar os meios pelos quais serão postos em prática³⁰¹.

²⁹⁸ BETTS, Alexander. International Relations and Forced Migration. *In: The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 60–73. p. 66.

²⁹⁹ KARAGEORGIOU, Eleni. The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity. p. 321.

³⁰⁰ Ver o considerando 4 da Convenção de Genebra de 1951.

³⁰¹ FELLER, Erika. Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come. *International Journal of Refugee Law*. 2006. v. 18, n. 3–4, p. 509–536. p. 525.

No direito europeu, a solidariedade é reconhecida como um valor da UE, de forma que os Estados-Membros devem trabalhar conjuntamente para promovê-la. Com a inclusão explícita do princípio da solidariedade nos tratados da UE, o direito derivado deve adequar-se para estar em conformidade com o direito primário, de forma que todos os instrumentos do SECA passam a ser regidos pelo princípio consagrado no artigo 80 do TFUE³⁰².

O artigo 80 do TFUE estabelece que as políticas da União em matéria de asilo e migração são regidas pela aplicação do princípio da solidariedade, sendo necessária a tomada de um conjunto de medidas para repartir a responsabilidade entre os Estados-Membros.

Diferentemente do que propõe a Convenção de Genebra de 1951, que se limita a exigir a cooperação internacional, o artigo 80 do TFUE preocupou-se em unir a solidariedade à justiça na partilha de responsabilidades, delegando poderes aos governos e às instituições da UE para estabelecerem regras que gradualmente assegurem a equidade³⁰³.

Torna-se imperioso analisar três elementos da solidariedade que estão contidos no artigo 80 do TFUE e que são de extrema relevância para a alocação de responsabilidades, tanto na dimensão interna quanto externa da política de asilo e migração da UE: o reconhecimento da natureza legal, os destinatários e o alcance da solidariedade³⁰⁴.

O primeiro elemento trata do *reconhecimento da natureza legal* da solidariedade, já que a partir da inserção sua e do compartilhamento justo de responsabilidades no texto dos tratados da UE, sua observância passa então a ser obrigatória para todos os Estados-Membros quando da implementação de políticas em matéria de asilo e migração³⁰⁵.

Ademais, vejamos que a solidariedade e a partilha equitativa de responsabilidades são tratadas pelo artigo 80 do TFUE como princípios, ou seja, segundo o entendimento ao qual nos alinhamos, há uma clara superioridade que se pretendeu atribuir a ambas na hierarquia de normas, o que demonstra a importância de tê-las em atenção tanto sob o ponto de vista prático quanto do legal³⁰⁶.

³⁰² KARAGEORGIOU, Eleni. The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity. p. 342.

³⁰³ Ibid., p. 328 e 329.

³⁰⁴ Ibid., p. 328.

³⁰⁵ Ibid., p. 329.

³⁰⁶ Ibid.

Desta forma, a solidariedade deixa de ser um assunto eminentemente político para constituir uma obrigação legal, devendo as políticas da União e a sua respectiva execução serem regidas por este princípio, embora se tenha reservado à UE e aos Estados-Membros o poder de discricionariamente determinar o modo de proceder³⁰⁷, o que vem a dificultar a sua materialização.

O segundo elemento diz respeito aos *destinatários da solidariedade*, havendo neste ponto uma preocupação horizontalizada, ou seja, nas obrigações que as instituições da UE e os Estados-Membros teriam entre si, e não nas havidas entre Estados-Membros e os refugiados, deixando claro que os destinatários são os governos nacionais³⁰⁸, abordagem inclusive já apontada por nós.

Apesar da aparente despreocupação com a relação vertical, Karageorgiou acertadamente nos lembrou da abordagem holística que deve ser feita com relação ao escopo do artigo 80 do TFUE, uma vez que a sua aplicação não é autônoma, devendo o artigo ser lido conjuntamente com as disposições sobre as políticas de asilo previstas no capítulo que versa sobre a criação do espaço de liberdade, segurança e justiça³⁰⁹.

O terceiro e último elemento consiste no *alcance da solidariedade* dentro da política de asilo e migração. Além do compromisso assumido quando da criação da área de liberdade, segurança e justiça de dar uma resposta europeia às necessidades humanitárias com base na solidariedade, houve também a preocupação de se enfatizar a importância da dimensão externa do asilo e da migração, ajudando países terceiros a reforçar o seu escopo de proteção³¹⁰.

O Comissão Europeia passa então a propor uma série de medidas que visam dar um alcance extraterritorial à solidariedade, de modo a reforçá-la tanto dentro quanto fora das fronteiras da UE³¹¹. A solidariedade passa a ser vista como uma importante

³⁰⁷ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 499.

³⁰⁸ KARAGEORGIOU, Eleni. The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity. p. 330; NOLL, Gregor. Failure by Design? On the Constitution of EU Solidarity. In: UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES. **Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies: A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy**. Bruxelas: Université libre de Bruxelles, 26–27 fev. 2016. p. 3–4. p. 3.

³⁰⁹ KARAGEORGIOU, Eleni. The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity. p. 330.

³¹⁰ Cf. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Programa de Haia: Reforço da Liberdade, da Segurança e da Justiça na União Europeia**, 2005/C 53/01, JO C 53, p. 01–14, 03 mar. 2005.

³¹¹ Cf. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2008) 360 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: Plano de ação em matéria de asilo uma abordagem integrada da proteção na UE, 17 jun. 2008. p. 4, 7 e 10.

ferramenta para melhorar a capacidade dos países terceiros de oferecer uma proteção efetiva e soluções duradouras, demonstrando, ao mesmo passo, que a UE estava preparada para assumir uma parte justa da responsabilidade³¹².

As conclusões do Conselho, por seu turno, embora constituam declarações políticas, cujo conteúdo não é juridicamente vinculativo aos Estados-Membros, norteiam as políticas a serem adotadas pelas instituições da UE, influenciando cada vez mais o conteúdo e reforma do SECA³¹³.

Foi o que ocorreu na adoção do Tratado de Lisboa e na criação da base jurídica do SECA, as quais sofreram forte influência das declarações do Conselho no Programa da Haia com relação ao apoio e cooperação com países terceiros, sendo todas as áreas políticas elencadas no artigo 78, nº 2, do TFUE, abrangidas pelo escopo do artigo 80 do TFUE³¹⁴.

A leitura conjunta dos artigos 80 e 67, nº 2, do TFUE nos permite constatar que a política comum de asilo, imigração e controle de fronteiras externas deve ser baseada na solidariedade entre os Estados-Membros, bem como equitativa com relação aos nacionais de países terceiros.

A definição de tratamento equitativo não é, por seu turno, fornecida pelo TFUE, o que nos leva a pressupor que esteja esta regida, ao menos, pela observância dos direitos fundamentais consagrados na CEDH e em outros tratados que versam sobre a temática, como a Convenção de Genebra de 1951³¹⁵.

Desta forma, três áreas políticas, todas preocupadas com a mobilidade humana, mas com objetivos distintos, estão abrangidas pelo artigo 80 do TFUE, o que faz com que a solidariedade entre os Estados-Membros, no que diz respeito à proteção dos refugiados, colida, em muitos momentos, com os próprios esforços para combater a migração irregular ou monitorar as fronteiras externas³¹⁶.

Como visto por nós, a controvérsia, quando houver, será sempre dirimida através de uma valoração do superior interesse dos Estados-Membros na situação em concreto, o

³¹² Ibid., p. 12.

³¹³ KARAGEORGIOU, Eleni. The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity. p. 331 e 332.

³¹⁴ Ibid., p. 332. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2008) 360 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: Plano de ação em matéria de asilo uma abordagem integrada da proteção na UE, 17 jun. 2008. Seção 1.6.

³¹⁵ AZOULAI, Loïc; DE VRIES, Karin. **EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 3.

³¹⁶ KARAGEORGIOU, Eleni. The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value. **European Policy Analysis**, 2016. 12 p. p. 4.

que certamente colocará os refugiados em clara desvantagem, desequilíbrio este que perdurará enquanto remanescer a abordagem excludente e comprometida com os interesses do Estado.

Sabemos que a materialização da solidariedade na relação vertical é complexa, mas e quando estamos diante da relação horizontal, entre Estados-Membros, seria ela sempre exigível? Para responder a esta questão, é preciso esclarecer os requisitos do princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades e destacar, pelo menos, duas situações diferentes em que um Estado-Membro falha em cumprir com suas obrigações.

A primeira delas surge quando um Estado-Membro está sob pressão pelo fato de ter recebido pessoas com necessidade de proteção para além da capacidade de proteção que lhe era exigida, sendo, neste caso, o apoio dos demais Estados-Membros justificável³¹⁷. A segunda situação envolve um Estado-Membro, também sob pressão, mas que não desenvolveu as suas instalações, processos e mecanismos da maneira que deveria para alcançar a sua capacidade de proteção, não sendo assim justificável o apoio dos demais Estados-Membros no que toca ao compartilhamento justo de responsabilidades³¹⁸.

Considerando as circunstâncias expostas, podemos dizer que, após uma avaliação objetiva da capacidade de proteção de cada Estado-Membro, a solidariedade parece justa no primeiro caso, tendo em vista que há uma partilha desproporcional de encargos que precisa ser corrigida e uma clara incapacidade de cumprir o pactuado por razões alheias à vontade do Estado-Membro sobrecarregado³¹⁹.

Em contrapartida, no segundo caso, mesmo que a solidariedade possa ser exigida, ela é fruto da irresponsabilidade do Estado-Membro que reluta em cumprir com o pactuado, e, por esta razão, deve ser limitada ao período necessário para que o Estado-Membro esteja pronto para assumir a sua parcela justa de responsabilidade, colocando a sua política de asilo em ordem³²⁰.

Como será demonstrado por nós neste capítulo, uma política de asilo efetiva deve ser regida pelo princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades tanto

³¹⁷ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 511.

³¹⁸ Ibid.

³¹⁹ Ibid.

³²⁰ Ibid.

no seu agir interno, como ocorre nos acordos de distribuição intra-UE, quanto no seu agir externo, através das políticas de cooperação com países terceiros.

3.3 Compartilhamento justo de responsabilidades em Dublin

Quando o sistema de Dublin foi delineado, o artigo 80 do TFUE não estava em vigor, no entanto, como se trata de uma obrigação vinculativa nos termos do direito primário, qualquer instrumento de direito derivado que seja inconsistente com o seu conteúdo deve ser adequado de modo a cumprir com os seus requisitos³²¹.

A análise da solidariedade dentro do sistema de Dublin também é problemática, tanto com relação à solidariedade vertical, havida entre Estado e o refugiado, quanto no que diz respeito ao compartilhamento justo de responsabilidades entre os Estados-Membros³²².

O Regulamento de Dublin atribui a responsabilidade pela análise do pedido de asilo aos Estados-Membros, no entanto, deixa de prever um mecanismo capaz de aliviar a pressão quando a aplicação dos seus próprios critérios resulta em uma distribuição desigual de encargos. Em Dublin III, a solidariedade e a partilha equitativa de responsabilidades são superficialmente mencionadas em dois considerandos, o que vem a demonstrar a pouca preocupação com relação ao estabelecimento de critérios específicos para distribuição da responsabilidade de uma forma equitativa³²³.

No considerando 5, afirma-se que o método para determinar o Estado-Membro responsável pelo pedido de asilo deve ser objetivo e equitativo tanto para os Estados-Membros como para as pessoas, enquanto o considerando 25 assevera que para a realização progressiva de um espaço sem fronteiras internas, torna-se necessário estabelecer um equilíbrio entre critérios de responsabilidade, em um espírito de solidariedade.

O sistema de Dublin não é um mecanismo que compartilha a responsabilidade entre todos os Estados-Membros da UE, mas sim um mecanismo que, através da regra do país de primeira entrada, concentra o ônus da análise dos pedidos nos Estados-Membros com fronteiras externas, que são “penalizados” em razão da sua localização geográfica.

³²¹ GARLICK, Madeline. *The Dublin System, Solidarity and Individual Rights*. p. 168.

³²² KARAGEORGIU, Eleni. *The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity*. p. 340.

³²³ *Ibid.*, p. 341.

Antes mesmo da entrada em vigor de Dublin II, Byrne já mencionava a existência de um manto de vulnerabilidade geográfica que pairava sobre determinados Estados-Membros, prevendo que, sob a formatação de Dublin II, a geografia superaria a equidade e as capacidades de acolhimento e integração, vindo a se tornar um princípio norteador do novo sistema³²⁴.

Alocar as responsabilidades com base na entrada irregular consiste necessariamente em atribuir responsabilidades com base na posição geográfica, conduta totalmente avessa ao compartilhamento justo de responsabilidades e capaz de causar sérios desequilíbrios na distribuição de requerentes³²⁵.

Como vimos, o desequilíbrio em Dublin é estrutural, é um reflexo da desconsideração da capacidade dos Estados-Membros, do tamanho, desenvolvimento e recursos dos sistemas de asilo e de acolhimento, mesmo que sejam estes relevantes para se determinar com eficiência e precisão a distribuição dos requerentes pelo sistema³²⁶.

A própria Comissão Europeia, no Livro Verde e no Plano de Ação, admitiu que o sistema Dublin não foi concebido como um instrumento de partilha de encargos, podendo este resultar em um ônus desproporcional para os Estados-Membros com capacidade de acolhimento e de absorção limitadas, assim como para os que estão localizados em posição geográfica desfavorável, sujeitos a uma pressão migratória mais contundente³²⁷.

No Plano de Ação, a Comissão Europeia propôs uma série de mecanismos de solidariedade, dentre eles a suspensão temporária da aplicação das regras de Dublin relativas às transferências de requerentes de asilo para um Estado-Membro cujo sistema de acolhimento não esteja em condições de proporcionar um tratamento adequado às pessoas transferidas³²⁸.

³²⁴ BYRNE, Rosemary. Harmonization and burden redistribution in the two Europes. **Journal of Refugee Studies**, v. 16, n. 3, p. 336–358, 2003. p. 351.

³²⁵ MAIANI, Francesco. The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System? p. 112.

³²⁶ GARLICK, Madeline. The Dublin System, Solidarity and Individual Rights. p. 165 e 166.

³²⁷ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM(2007) 301 final**. Livro Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo apresentado pela Comissão. 6 jun. 2007, Bruxelas. p. 11 e 12; COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2008) 360 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: Plano de ação em matéria de asilo uma abordagem integrada da proteção na UE, 17 jun. 2008. p. 9.

³²⁸ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2008) 360 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: Plano de ação em matéria de asilo uma abordagem integrada da proteção na UE, 17 jun. 2008. p. 9.

Cerca de seis meses depois, a proposta do Regulamento Dublin III veio a incluir o mecanismo de suspensão temporária de transferências, prevendo que os Estados-Membros confrontados com uma situação particularmente urgente, capaz de comprometer as suas capacidades de acolhimento, o seu sistema de asilo ou as suas infraestruturas, pudessem solicitar a suspensão das transferências de requerentes de proteção internacional³²⁹.

Desta forma, a condução das transferências de requerentes estaria condicionada ao cumprimento das normas do SECA, sendo a suspensão o único elemento, dentre todos os propostos no Plano de Ação, capaz de cuidar de determinados impactos diretos de Dublin³³⁰. Entretanto, o dispositivo proposto foi rejeitado pelo Conselho e não incluído em Dublin III.

Como bem assevera Maiani, o sistema de Dublin se estrutura na transferência de requerentes, na transmissão do “fardo” do seu acolhimento a outros Estados-Membros, criando vencedores e perdedores em um jogo cujo sucesso é o resultado da contraposição de interesses nacionais, e não da busca por uma solução razoável que acomode os direitos dos requerentes e as obrigações estatais³³¹.

Segundo a Comunicação da Comissão relativa ao reforço da solidariedade intra-UE em matéria de asilo, a União já havia desenvolvido uma série de instrumentos a favor da solidariedade que constituíam uma base sólida, podendo estes ser melhorados ou ter novos componentes adicionados para que respostas às diferentes necessidades em matéria de solidariedade sejam dadas³³².

Para o efeito, a Comissão propôs um reforço da solidariedade no interior da UE em matéria de asilo, lançando mão de quatro eixos: cooperação prática e assistência técnica; solidariedade financeira; atribuição de responsabilidades e melhoria dos instrumentos de governação do sistema de asilo³³³.

³²⁹ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2008) 820 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida (reformulação). Artigo 31, nº 1.

³³⁰ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **Making the CEAS work, starting today**. p. 4; GARLICK, Madeline. *The Dublin System, Solidarity and Individual Rights*. p. 166.

³³¹ MAIANI, Francesco. *The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System?* p. 111.

³³² COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2011) 835 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Económico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões relativa ao reforço da solidariedade na União Europeia no domínio do asilo: Um programa da União Europeia para uma melhor partilha das responsabilidades e uma maior confiança mútua. 2 dez. 2011, Bruxelas. p. 2.

³³³ *Ibid.*, p. 2.

Acreditamos que o primeiro e segundo eixos constituem medidas de solidariedade, como veremos mais adiante, no entanto, seria leviano afirmar que a atribuição de responsabilidade feita pelo sistema Dublin seria uma forma de solidariedade, tendo em vista que o próprio Livro Verde e o Plano de Ação reconhecem que o mesmo não foi concebido como um instrumento de partilha de responsabilidades.

Quanto ao quarto eixo intitulado “a confiança mútua no centro de um sistema de governação renovado”, podemos observar que o seu texto se mostrou um tanto quanto geral e vago, deixando de fazer a necessária ligação entre a confiança e a solidariedade, que era a questão principal a ser abordada³³⁴.

Pouco tempo depois, as conclusões do Conselho foram publicadas e ampliaram as inconsistências da Comunicação da Comissão, sendo a cooperação prática, apoiada pelo EASO, tratada como uma cooperação preventiva sem que ao menos se indicasse o que de fato deveria ser prevenido, em compensação, o eixo de atribuição de responsabilidades foi suprimido³³⁵.

As mesmas conclusões, embora tenham ampliado a lista para incluir diferentes medidas cada vez mais próximas à solidariedade, como a solidariedade em situação de emergência; a solidariedade através da cooperação reforçada com países de trânsito, origem e primeiro país de asilo e a solidariedade na área de regresso, deixam mais uma vez de abordar a questão central: a ligação entre a confiança mútua e a solidariedade³³⁶.

Como pudemos observar, em muitos momentos, Dublin se afasta do princípio da solidariedade e do compartilhamento justo de responsabilidades previsto no artigo 80 do TFUE, o que poderia, sob uma outra perspectiva, vir a incentivar os Estados-Membros a investirem no esforço compartilhado para construir e manter o SECA³³⁷. No entanto, o que se constata é que a cooperação prática e a solidariedade encontram limites

³³⁴ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 500; COMISSÃO EUROPEIA. COM (2011) 835 final. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões relativa ao reforço da solidariedade na União Europeia no domínio do asilo: Um programa da União Europeia para uma melhor partilha das responsabilidades e uma maior confiança mútua. p. 11 e 12.

³³⁵ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 501; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Council conclusions on a Common Framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures on their asylum systems, including through mixed migration flows. **3151st Justice and Home Affairs Council meeting**. Bruxelas, 8 mar. 2012. p. 3.

³³⁶ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 501.

³³⁷ GARLICK, Madeline. The Dublin System, Solidarity and Individual Rights. p. 169.

principalmente quando interesses nacionais estão em jogo, sendo dificilmente operadas de forma altruísta³³⁸.

Por este motivo, a capacidade e atuação dos Tribunais, tanto dos nacionais quanto dos europeus, serão sempre demandadas, devendo estes supervisionar a legalidade na implementação dos sistemas nacionais de asilo, assim como obrigar os Estados-Membros a agirem onde a solidariedade é necessária para garantir a manutenção de padrões adequados³³⁹.

3.3.1 A relação entre o mecanismo de alerta rápido de Dublin III e a solidariedade

O Regulamento Dublin III menciona que o Parlamento Europeu e o Conselho podem, ao longo de todo o processo de alerta rápido, discutir e dar orientações sobre eventuais medidas de solidariedade que considerem necessárias³⁴⁰.

Todavia, tanto o mecanismo de alerta rápido quanto o acionamento de medidas de solidariedade estão claramente dispostos para restabelecer a ordem e servir aos interesses dos Estados-Membros que se encontram sob pressão, e não aos dos indivíduos afetados, como é confirmado pelo preâmbulo do próprio Regulamento³⁴¹.

Para Garlick, não resta claro se o mecanismo de alerta rápido é de fato concebido como uma medida de solidariedade destinada a um Estado sob pressão ou se visa garantir que o sistema de Dublin opere sem incidentes, protegendo os demais Estados-Membros das consequências de uma crise que poderia, por seu turno, provocar um movimento progressivo de requerentes de asilo³⁴².

O considerando 22 do Regulamento Dublin III prevê que deverá ser estabelecido um processo de alerta rápido, de preparação e de gestão de crises em matéria de asilo a fim de assegurar uma sólida cooperação no quadro do regulamento e de desenvolver a confiança mútua entre os Estados-Membros no domínio da política de asilo.

Desta forma, a solidariedade e a confiança mútua são declaradas como indissociáveis, ao passo que, ao aumentarmos a confiança no processo de alerta rápido, melhoramos a condução de medidas concretas de uma solidariedade genuína e prática

³³⁸ Ibid., p. 170.

³³⁹ Ibid., p. 169 e 170.

³⁴⁰ Ver o artigo 33, nº 4, do Regulamento (UE) nº 604/2013. [Regulamento Dublin III].

³⁴¹ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 727.

³⁴² GARLICK, Madeline. The Dublin System, Solidarity and Individual Rights. p. 187.

entre os Estados-Membros, permitindo que estes possam ajudar aqueles que se encontram sob pressão e os requerentes de asilo em particular.

Como bem analisado por Mitsilegas, a solidariedade e confiança no mecanismo de alerta rápido são baseadas em uma visão tradicional de compartilhamento de ônus, marcada pela negociação de apoio entre a União e os Estados-Membros que necessitam de assistência³⁴³. Nesta relação, o EASO surge como um elemento chave³⁴⁴, intermediando a negociação, seja através do recolhimento de informações; da cooperação para fazer as recomendações; da assistência para elaborar o plano de ação preventivo e o plano de gestão de crises, ou, ainda, na elaboração de parecer sobre a execução do plano de ação preventivo.

Os principais fatores e componentes dos procedimentos do mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crise ainda precisam ser definidos³⁴⁵, visto que estão dispostos em cláusulas abertas e, por este motivo, estão sempre a depender da avaliação discricionária da Comissão para determinar quando as fases do mecanismo devem ser avançadas. Não obstante, os “paus e as cenouras”, que estão implícitos ou são sugeridos pelo artigo 33 de Dublin III, devem ser utilizados na condução de todo o processo, se assim se mostrar necessário, mantendo todos os Estados-Membros na linha, comprometidos com o funcionamento do mecanismo³⁴⁶.

A partir da metáfora utilizada por Maiani, os paus seriam os procedimentos de infração que poderiam ser instaurados contra os Estados-Membros que, ao invés de acionarem o mecanismo e solicitarem assistência, deixassem que os procedimentos de asilo ou as condições de acolhimento fossem comprometidos pelas deficiências sistêmicas³⁴⁷.

As cenouras, por sua vez, seriam a disponibilização de todas as ferramentas de solidariedade da União, as quais o autor considera escassas, aos Estados-Membros que se encontram sobrecarregados ou com problemas nos sistemas de asilo³⁴⁸. Todavia, a indissociabilidade da solidariedade e confiança mútua, estabelecida pelo considerando 22, causa uma preocupação quanto à opção pela cenoura que, já pouco apetitosa, pode ter

³⁴³ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 728.

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ MAIANI, Francesco. The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System? p. 139.

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ Ibid., p. 139 e 140.

³⁴⁸ Ibid., p. 140.

sua aplicação ainda mais dificultada pelo binômio da solidariedade/responsabilidade, onde a ajuda da União só é conferida aos merecedores, àqueles que cumprem com a legislação da UE e empreendem esforços para tanto, o que, em princípio, não corresponde aos Estados que precisam de assistência³⁴⁹.

Atualmente, tramita uma proposta para reformar o mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crises, que daria então lugar a um mecanismo corretivo da repartição, temática esta que será objeto de análise quando tratarmos do pacote de alterações legislativas propostas pela Comissão.

É importante lembrarmos que mais outros dois mecanismos de alívio foram previstos na legislação da UE, o do artigo 25 da Diretiva 2001/55/CE e o do artigo 78 do TFUE, que permite ao Conselho adotar medidas provisórias a favor do Estado-Membro confrontado com uma situação de emergência.

Apesar dos três mecanismos indicarem a UE como competente para gerir crises, todos deixaram de prescrever a forma pela qual os encargos seriam compartilhados entre os Estados-Membros³⁵⁰. O Regulamento Dublin III se limita a mencionar a discussão e fornecimento de “orientações sobre eventuais medidas de solidariedade”, enquanto a Diretiva 2001/55/CE pressupõe que os Estados-Membros receberão as pessoas com necessidade de proteção em um “espírito de solidariedade comunitária”, o que justifica, por seu turno, o fato deste instrumento não ter sido posto em prática, tendo havido a dissipação deste espírito de solidariedade³⁵¹.

Por todo o exposto, acreditamos que a imprecisão da norma que estabelece o mecanismo de alerta rápido dificultou a sua utilização como uma verdadeira medida de solidariedade, capaz de aliviar as pressões dos Estados-Membros³⁵². O fato do mecanismo jamais ter sido acionado, bem como a existência de uma proposta da própria Comissão para que fosse ele substituído, são indicadores de que, na prática, não se conseguiu

³⁴⁹ Ibid.

³⁵⁰ HEIJER, Maarten Den; RIJPM, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. **Common Market Law Review**. v. 53, p. 607–642, 2016. p. 613.

³⁵¹ Ibid. Ver o artigo 33, nº 4, do Regulamento (UE) nº 604/2013 e o artigo 25, nº 1, da Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.

³⁵² KARAGEORGIOU, Eleni. The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity. p. 342.

conciliar adequadamente a alocação de responsabilidades prevista em Dublin com o princípio da solidariedade constante no artigo 80 do TFUE³⁵³.

3.4 Cooperação baseada em políticas de não entrada: a expansão das fronteiras como uma forma de controle

A contribuição dos Estados para a proteção de refugiados pode ocorrer sob a forma do asilo propriamente dito, conferindo o estatuto de refugiado e acolhendo-os dentro do seu próprio território, ou sob a forma do compartilhamento de encargos, quando colaboram para que isto ocorra externamente, no território de outro Estado³⁵⁴.

Nas conclusões de Tampere, o Conselho Europeu incluiu a gestão dos fluxos migratórios como um elemento da política comum de asilo e migração da UE, destacando a necessidade de haver uma cooperação com países de origem e de trânsito para combater a imigração ilegal e prevenir todas as formas de tráfico de pessoas, bem como promover o regresso dos indivíduos através da celebração de acordos de readmissão³⁵⁵.

O Conselho Europeu acertadamente asseverou que todas as dimensões de uma Europa que protege os seus cidadãos e oferece direitos efetivos às pessoas que se encontram dentro e fora das suas fronteiras estão intrinsecamente ligadas, enquanto o êxito ou fracasso de uma depende da outra, bem como da sinergia entre as áreas políticas relacionadas³⁵⁶.

Sendo assim, uma política de asilo e migração efetiva deve perpassar por todas as dimensões, oferecer proteção adequada aos que necessitam, otimizar as benesses da migração legal, combater a migração irregular e gerenciar as fronteiras externas com eficiência³⁵⁷.

Com as vias tradicionais de não entrada comprometidas, os Estados mais poderosos encontraram na cooperação internacional um canal para dissuadir, ainda no

³⁵³ Ibid.

³⁵⁴ BETTS, Alexander. *International Relations and Forced Migration*. p. 66.

³⁵⁵ CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999**: Conclusões da Presidência. IV, nº 22, 23 e 26.

³⁵⁶ CONSELHO EUROPEU. Conclusões do Conselho Europeu (26 e 27 de junho de 2014). **EUCO 79/14**. 27 jun. 2014, Bruxelas. I, nº 2.

³⁵⁷ Ibid., I, nº 5.

território ou sob jurisdição dos países de origem e de trânsito, o deslocamento de migrantes e pessoas com necessidade de proteção internacional em direção à UE³⁵⁸.

Com a reorientação geográfica, acreditava-se que as ações conduzidas sob a jurisdição de autoridades de outros países eram legalmente isentas de risco, de forma que os países de origem e de trânsito, em sua totalidade, mais pobres, serviriam de guardiões para o mundo desenvolvido, isolando-os da responsabilidade pela análise dos pedidos de asilo através de práticas de dissuasão³⁵⁹.

Como as políticas de não entrada são implementadas ou executadas sob a jurisdição dos países de origem ou de trânsito, os Estados que as patrocinam acreditam estar imunes à responsabilidade legal, já que a dissuasão de refugiados e de outras pessoas que necessitam de proteção internacional ocorre fora do seu território³⁶⁰.

A cooperação entre os Estados-Membros e países terceiros para impedir a entrada de pessoas – mais conhecida como política de *non entrée* – pode assumir várias formas, no entanto, todas têm um objetivo convergente, o de isolar os países ricos da responsabilidade através do engajamento da soberania de um outro país³⁶¹.

A forma mais comum de cooperação baseada em políticas de não entrada se processa através das relações diplomáticas, servindo a metáfora dos paus e cenouras, mais uma vez, para ilustrar apropriadamente a negociação entre os Estados e os países de origem e de trânsito para dissuadir a migração para o exterior³⁶².

Aos países terceiros e de trânsito que deixam de cooperar com as políticas de dissuasão são fornecidos os paus, sob a forma de retenção da assistência para o desenvolvimento que necessitam, enquanto que, ao que se comprometem, são fornecidas as cenouras, que seriam os incentivos através da celebração de acordos comerciais, facilitação de vistos e estabelecimento de cotas para imigrantes laborais³⁶³. Desta maneira, seriam concedidos benefícios aos países terceiros comprometidos com as práticas para desencorajar a migração externa rumo à UE, ao passo que, para os não

³⁵⁸ HATHAWAY, James C.; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. **Columbia Journal of Transnational Law**. v. 53, n. 1, p. 235–284, 2015. p. 248 e 249.

³⁵⁹ Ibid., 249. GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. The refugee and globalisation of migration control. In: **Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation on Migration Control**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 11–43. p. 21.

³⁶⁰ HATHAWAY, James C.; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. p. 243.

³⁶¹ Ibid.

³⁶² Ibid., p. 251.

³⁶³ Ibid.

colaboradores, haveria a suspensão da ajuda externa como uma forma de sanção pela não cooperação.

Os programas de execução conjunta ou compartilhada podem ser conduzidos sob a forma da cooperação baseada na política de não entrada, onde há a intenção de frear a migração externa e impedir que pessoas alcancem o território da UE, valendo-se do falacioso discurso da cooperação pura e altruísta.

Como exemplo, Hathaway e Gammeltoft citam o financiamento concedido pela Austrália e a colaboração de seus oficiais com as autoridades do Sri Lanka para conter o contrabando de migrantes e, como consequência, impedir que as pessoas alcançassem o território australiano³⁶⁴. É mencionado, da mesma forma, o destacamento de guardas de fronteira por parte de 24 Estados-Membros com destino à fronteira entre Grécia e Turquia, em Orestiada e Alexandroupolis³⁶⁵, com o temor de que um grande número de pessoas entrasse na UE.

Em outros casos, a cooperação baseada na política de não entrada pode ser ainda mais invasiva, havendo um controle direto da migração por parte do Estado colaborador a partir do próprio território do Estado que aceitou a assistência³⁶⁶, com a implantação, inclusive, de oficiais de imigração nos países de origem e de trânsito.

Devemos destacar, neste ponto, que a cooperação condicionada aos esforços para impedir a entrada de nacionais de países terceiros não é restrita à relação entre Estados-Membros e países terceiros, mas também pode ocorrer entre os próprios Estados-Membros. Como vimos, há um entendimento de que as ações de solidariedade devam ser destinadas aos Estados-Membros que cumpram com as suas responsabilidades, mesmo que sejam estas desproporcionalmente distribuídas, o que vem a incluir, principalmente, os esforços para que as fronteiras sejam cada vez mais intransponíveis.

Foi o que ocorreu entre Reino Unido e a República Tcheca³⁶⁷, vindo esta última a autorizar a introdução de um procedimento de autorização de pré-entrada executado por oficiais de imigração britânicos no aeroporto de Praga. A partir de então, competia aos

³⁶⁴ Ibid., p. 253 e 254; AUSTRALIA CUSTOMS & BORDER PROTECTION SERVICES. Attorney-General's meeting with His Excellency Admiral Thisara Samarasinghe. 2012, anexo D.

³⁶⁵ COMISSÃO EUROPEIA. Cecilia Malmström, European Commissioner for Home Affairs, announces the deployment of the Frontex RABIT teams in Greece as of 2 November. **MEMO/10/531**. Bruxelas, 29 out. 2010.

³⁶⁶ HATHAWAY, James C.; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. p. 255.

³⁶⁷ Cf. REINO UNIDO. House of Lords (Judicial Committee). [2004] UKHL 55. Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another ex parte European Roma Rights Centre and others. 09 de dezembro de 2004.

britânicos a concessão ou recusa da permissão de entrada no Reino Unido, procedimento que acontecia antes do próprio embarque, ainda em território tcheco.

O resultado, a serviço de uma política que visava impedir a entrada de pessoas ao invés de apoiar os Estados com os quais colaborava, de modo a garantir o acesso de pessoas com necessidade de proteção ao território britânico, foi a exclusão seletiva de uma determinada etnia – os Roma – do acesso aos procedimentos de asilo.

Note-se que a exclusão não foi resultado da edição de qualquer lei, o que seria manifestamente ilegal, mas de uma prática velada, dentre as inúmeras perpetradas pelos Estados, que discriminava determinados requerentes de asilo³⁶⁸.

Inevitavelmente, o questionamento sobre a legalidade dos procedimentos adotados pelas autoridades britânicas foi levado à Câmara dos Lordes³⁶⁹, a mais alta corte de apelação à época, através de um caso de recusa de autorização de entrada a seis nacionais tchecos, todos de origem étnica Roma³⁷⁰. Dentre os seis, três declararam que pretendiam solicitar asilo no Reino Unido, de forma que, embora os outros dois tenham alegado motivos diversos para a visita, também tencionavam requerer proteção quando chegassem ao território britânico³⁷¹.

A exigência de uma autorização de pré-entrada visava impedir que futuros requerentes de asilo chegassem ao Reino Unido, negando-lhes, pois, a permissão de entrada³⁷². Para além das inúmeras violações que esta conduta acarretava, dentre elas a privação do direito de asilo, havia ali uma agravante adicional, já que o controle de imigração visava, em sua maioria, os Roma, que eram consideravelmente mais recusados do que outros³⁷³, em uma manifesta discriminação por razões étnicas.

Desta maneira, a conduta do Reino Unido, mais uma vez, praticada em território tcheco, representava uma lacuna na esfera de proteção, uma quebra do dever de *non refoulement* e da noção de acesso ao asilo³⁷⁴, sendo, portanto, inconsistente com as

³⁶⁸ Em outra oportunidade, escrevemos sobre a discriminação em razão da nacionalidade do requerente de asilo, FRANÇA, Ana Carolina. **A deterioração processual associada às práticas de determinação de estado seguro**. Seção 2.1.

³⁶⁹ Até então, a Câmara dos Lordes era um tribunal de última instância no Reino Unido. Em 2005, houve uma distinta separação constitucional entre o legislativo e o judiciário, através da Constitutional Reform Act 2005.

³⁷⁰ REINO UNIDO. House of Lords (Judicial Committee). [2004] UKHL 55. Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another ex parte European Roma Rights Centre and others. para. 1.

³⁷¹ Ibid.

³⁷² Ibid., para. 4.

³⁷³ Ibid., para. 3.

³⁷⁴ A conduta do Reino Unido é contrária ao artigo 33 da Convenção de Genebra de 1951, que trata do dever de *non refoulement*, bem como ao artigo 12 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos, que versa sobre o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do seu próprio. Para mais, cf. HATHAWAY, James

obrigações segundo o direito internacional consuetudinário e o direito internacional, principalmente com relação à Convenção de Genebra de 1951³⁷⁵.

A cooperação, se bem intencionada, pode ser um eficaz instrumento para auxiliar os Estados que estão sob pressão, seja através da provisão de recursos financeiros, treinamento de pessoal ou fornecimento de equipamentos, assim como veremos mais adiante na seção destinada à cooperação prática entre os Estados-Membros. No entanto, as mencionadas práticas de cooperação estão cada vez menos atraentes, tendo em vista a incerteza dos seus resultados quanto ao fim pretendido pelos patrocinadores: um retorno dissuasivo sólido e seguro³⁷⁶.

A vontade de envolver-se mais diretamente, com o fito de aumentar o êxito no controle da migração e do asilo, é crescente, conduzindo os Estados à escala mais intervencionista da cooperação baseada na política de não entrada³⁷⁷, a exemplo do que ocorreu no caso do Aeroporto de Praga.

3.4.1 Acordo UE–Turquia

A declaração conjunta UE–Turquia faz parte da dimensão externa da UE, sendo uma parte intrínseca da política europeia de asilo, a qual inclui, por seu turno, a parceria e cooperação com países terceiros para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo, de proteção temporária ou subsidiária³⁷⁸.

Através do pactuado, a Turquia se comprometeu a readmitir todos os migrantes que não haviam solicitado asilo da Grécia, bem como aqueles que tiveram o pedido considerado inadmissível ou infundado, enquanto a UE concordou que para cada sírio devolvido à Turquia a partir das ilhas gregas, outro – que estivesse em território turco – seria reassentado em um dos Estados-Membros da UE³⁷⁹.

Vejamos que a Turquia fez uma reserva à Convenção de Genebra de 1951 quando da sua ratificação, concedendo o estatuto de refugiado apenas àqueles que se tornaram

C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 308–310.

³⁷⁵ REINO UNIDO. House of Lords (Judicial Committee). [2004] UKHL 55. Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another ex parte European Roma Rights Centre and others. para. 18 e 39.

³⁷⁶ HATHAWAY, James C.; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. p. 284.

³⁷⁷ Ibid.

³⁷⁸ Ver o artigo 78, n° 2, alínea g, do TFUE.

³⁷⁹ CONSELHO EUROPEU. **Declaração UE–Turquia**. Comunicado de Imprensa, 18 mar. 2016.

refugiados em virtude de acontecimentos ocorridos na Europa³⁸⁰, o que exclui grande parcela das pessoas que necessitam de proteção internacional na atualidade.

Para Küçük, considerando a limitação geográfica imposta, a Turquia não estaria obrigada legalmente a conceder o estatuto de refugiado aos requerentes de asilo não europeus, não estando vinculada, desta forma, ao princípio do *non refoulement*³⁸¹.

Muito embora a Declaração UE–Turquia não contenha nenhuma disposição sobre tão precioso princípio, discordamos de Küçük, pois acreditamos que estamos diante de uma norma de *jus cogens*, oriunda do direito consuetudinário, sendo, portanto, imperativa, inderrogável e vinculativa para todos os Estados, independentemente da ratificação da Convenção de Genebra de 1951 ou formulação de qualquer reserva que imponha uma limitação geográfica.

Em 2013, a Turquia editou a Lei sobre Estrangeiros e Proteção Internacional e forneceu três tipos de status de proteção internacional: refugiado; refugiado condicional e proteção subsidiária. As pessoas que se enquadram na definição de refugiado da Convenção de Genebra de 1951 e que são originárias de um "país de origem europeu", são reconhecidas como refugiados e estão abrangidas pelo escopo de proteção da Convenção³⁸². Do contrário, caso se enquadrem na definição de refugiado, mas sejam originárias de um "país de origem não europeu", recebem o status de refugiado condicional³⁸³.

Por fim, mesmo que não preencham os critérios de elegibilidade para a concessão do status de refugiado ou refugiado condicional, podem ainda ser enquadrados no status de proteção subsidiária caso estejam sujeitos no país de origem ou de residência habitual a: sentença ou execução da pena de morte; tortura ou tratamento desumano ou degradante, ou, ainda, ameaça individualizada por motivo de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou nacional³⁸⁴.

Para os nacionais sírios, bem como para os refugiados que chegaram e cruzaram as fronteiras vindos da Síria, a Turquia implementa um regime de proteção temporária³⁸⁵,

³⁸⁰ GRAZIANI, Francesca. The European Union External Action on Migration and Asylum: The "2016 Migration Partnership Framework" and Its Outcomes. **Res. & Sci.** 2017. v. 13. n. 1, p. 30–41, 2017. p. 38.

³⁸¹ KÜÇÜK, Esin. The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing? **European Law Journal**, v. 22, n. 4, p. 448–469, 2016. p. 462.

³⁸² TURQUIA. **Law n° 6458 on Foreigners and International Protection** (as amended 29 oct. 2016). Artigo 61.

³⁸³ Ibid., artigo 62.

³⁸⁴ Ibid., artigo 63.

³⁸⁵ TURQUIA. **Temporary Protection Regulation**. 22 out. 2014. Artigo Provisório 1.

concedendo aos seus beneficiários o direito de permanência legal e acesso a alguns direitos e serviços básicos³⁸⁶.

Ademais, há nitidamente uma incoerência na redação do acordo, tendo em vista que os conceitos de asilo e migração irregular são abordados como se iguais fossem, de forma que o primeiro está contido no segundo. É dito que os “migrantes” que chegam às ilhas gregas serão devidamente registrados e todos os pedidos de asilo serão tratados individualmente, bem como todos os “migrantes” cujos pedidos de asilo tenham sido considerados infundados ou não admissíveis, serão devolvidos à Turquia.

Como podemos observar, a partir da redação do acordo, fica obscura a noção de refúgio, que é substituída por uma terminologia associada à ilegalidade, ignorando as razões que fundamentam o pedido de proteção³⁸⁷ para tratar os requerentes de asilo como pessoas que deliberadamente burlam as leis de imigração para adentrar em território europeu.

Para além da mencionada limitação geográfica, o acordo também viola a Convenção de Genebra de 1951 no que toca ao tratamento individual no pedido de asilo ao considerar os cidadãos sírios uma “massa” que deve ser conduzida através de procedimentos especiais, distribuída e trocada pelos Estados-Membros, sem qualquer menção, como dito, aos princípios do *non refoulement* e não discriminação³⁸⁸.

A partir da disposição que consagra que todo migrante irregular que faz a travessia da Turquia às ilhas gregas deve ser retornado à primeira, somos levados a crer que deportações coletivas serão feitas, em clara violação ao artigo 4 do Protocolo nº 4 da CEDH³⁸⁹.

A Turquia é considerada um país de trânsito ou de produção de refugiados e, por esta razão, há um conflito de interesses com a UE quanto ao estabelecimento de uma obrigação vinculativa de readmitir nacionais de países terceiros³⁹⁰.

Apesar disto, com o fito de equilibrar a relação necessária com a Turquia, a UE ofereceu benefícios como “moeda de troca” para a celebração do acordo, que incluem a

³⁸⁶ No mesmo sentido, cf. KÜÇÜK, Esin. The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing? p. 462; GRAZIANI, Francesca. The European Union External Action on Migration and Asylum: The "2016 Migration Partnership Framework" and Its Outcomes. p. 38.

³⁸⁷ KARAGEORGIOU, Eleni. The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity. p. 351.

³⁸⁸ Ibid.

³⁸⁹ HEIJER, Maarten Den; RIJPM, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. p. 636.

³⁹⁰ KARAGEORGIOU, Eleni. The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity. p. 352.

liberalização do regime de vistos, ajuda ao desenvolvimento e assistência financeira, nomeadamente a liberação de 3 bilhões de euros do Mecanismo em favor dos Refugiados³⁹¹.

Indiscutivelmente, o acordo vai além das questões humanitárias, de sorte que dentre as concessões políticas já citadas, há quem acredite que houve um ajuste, inclusive, quanto à aceleração do processo de adesão da Turquia à UE³⁹², que apesar de ter sido formalizado em 1987, ainda não teve o seu desfecho.

Ademais, a declaração, através da transferência de responsabilidade para a Turquia, legitima a atribuição desigual de responsabilidades, conduta que reiteradamente rechaçamos na presente dissertação, deixando de apresentar soluções para uma partilha mais justa em toda a UE. Com o acordo UE–Turquia, há uma intensificação da já existente sobrecarga da Turquia, que continua sendo a provedora de proteção, pois são os migrantes e requerentes de asilo confinados em seu território, visto que o número de devolvidos é claramente superior ao número de reassentados na UE.

Desta forma, manifesta é a contradição com a Convenção de Genebra de 1951³⁹³, que reconhece a cooperação internacional como solução satisfatória para equilibrar os encargos indevidamente pesados que podem recair sobre determinados países quando da concessão do direito de asilo³⁹⁴, o que definitivamente não ocorre com o acordo entabulado.

Note-se que a declaração narra que, no que concerne à reinstalação na UE, será dada prioridade aos migrantes que não tenham entrado ou tentado entrar de forma irregular na UE, o que também é particularmente violador, considerando a correlação por nós feita quando do estudo da interdição das sanções penais para quem entra e permanece irregularmente³⁹⁵.

Isto posto, é possível concluir que o acordo UE–Turquia, para além do uso da coerção para desencorajar a procura pela UE para requerer proteção, transfere claramente a responsabilidade para um “parceiro” externo, negociando benefícios mútuos³⁹⁶.

³⁹¹ CONSELHO EUROPEU. **Declaração UE–Turquia**. Comunicado de Imprensa, 18 mar. 2016.

³⁹² MORENO-LAX, Violeta. Solidarity’s Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**. 27 p. p. 24.

³⁹³ KARAGEORGIOU, Eleni. The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity. p. 354.

³⁹⁴ Ver o considerando 4 da Convenção de Genebra de 1951.

³⁹⁵ FRANÇA, Ana Carolina. **A consolidação do Sistema Europeu Comum de Asilo e os impactos na gestão dos fluxos migratórios**. Seção 2.3.

³⁹⁶ KARAGEORGIOU, Eleni. The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity. p. 353.

Embora a declaração admita a possibilidade de reassentar refugiados da Turquia nos Estados-Membros da UE, o reassentamento é utilizado como um instrumento para substituir o direito de asilo por uma prática de iniciativa do próprio Estado, o que é altamente questionável, tendo em vista que são os Estados-Membros, como vimos, motivados por interesses de controle de entrada³⁹⁷. Como bem pontuado pela Human Rights Watch, o reassentamento deve ser utilizado como um complemento do asilo, e não como um substituto³⁹⁸.

Para confirmarmos a que propósitos o acordo UE–Turquia atende, basta analisarmos a situação do Líbano e da Jordânia que, embora experimentem uma situação semelhante à da Turquia, não são contemplados com o mesmo espírito de solidariedade e prontidão para cooperar. Seria pelo fato dos mencionados países não possuírem fronteiras compartilhadas com a UE?

3.5 A solidariedade e as diferentes formas de compartilhamento de ônus e responsabilidades

A solidariedade pode assumir quatro diferentes formas: a do compartilhamento normativo; compartilhamento de encargos financeiros; compartilhamento operacional ou técnico e a do compartilhamento físico.

O *compartilhamento normativo* é um elemento da solidariedade, pois previne a possibilidade de os Estados-Membros disputarem entre si a redução dos padrões de proteção para se tornarem destinos menos atrativos para os requerentes de asilo³⁹⁹. No entanto, como vimos, a harmonização não é o principal elemento que rege a atual distribuição dos requerentes de asilo entre os Estados-Membros, sendo a implementação das regras comuns de Dublin variáveis e agravadas pela desconsideração das preferências pessoais dos solicitantes⁴⁰⁰, o que torna ainda mais difícil a operação e eficácia do sistema.

O *compartilhamento de encargos financeiros* é a forma de solidariedade mais utilizada e a mais impactante, contando com um Fundo para o Asilo, a Migração e a

³⁹⁷ Ibid.

³⁹⁸ HUMAN RIGHTS WATCH. **Europe's Refugee Crisis: An Agenda for Action**. dez. 2015.

³⁹⁹ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). *Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension*. p. 502.

⁴⁰⁰ Ibid.

Integração dotado de um orçamento de 3,137 bilhões de euros (período 2014-2020) para atender os Estados-Membros mais afetados pelos fluxos migratórios e de refugiados⁴⁰¹.

O FAMI é o mais antigo instrumento de assistência financeira e tem como objetivo promover uma gestão eficiente dos fluxos migratórios, principalmente no que toca ao reforço e desenvolvimento do SECA; ao apoio à migração legal e garantia de uma integração efetiva; ao reforço das estratégias para que se opere um retorno justo e eficaz e, por fim, à certificação de que os Estados-Membros mais afetados possam contar com a solidariedade dos demais⁴⁰².

A maior parte do financiamento do FAMI é atribuída a cada Estado-Membro a partir de uma fórmula baseada no número de requerentes de asilo recebidos nos anos anteriores, o que acaba por favorecer Estados-Membros com sistemas de asilo mais desenvolvidos⁴⁰³. Segundo dados do EUROSTAT, das cerca de 611.000 solicitações de asilo apresentadas na UE em 2019, 23.3% foram concentradas na Alemanha, que recebeu 142.400 solicitações, sendo seguida pela França, com o percentual de 19.6%, 119.900 solicitações⁴⁰⁴.

Desta forma, Estados-Membros com grandes números absolutos, mas com encargos relativos menores, são desproporcionalmente beneficiados, enquanto os que possuem encargos relativos maiores, como os que têm população mais expressiva e PIB menor, têm se beneficiado menos⁴⁰⁵.

O *compartilhamento operacional ou técnico* consiste no apoio prestado a um Estado-Membro, sob o suporte do EASO, na implementação ou criação do seu próprio sistema de asilo, assim como àqueles sujeitos a pressões particulares, em uma clara demonstração de solidariedade⁴⁰⁶. O apoio prestado pela agência, inclusive, é financiado pelo orçamento europeu, o que o torna, de certa forma, uma espécie de solidariedade financeira⁴⁰⁷. Mais adiante, trataremos do processamento conjunto do pedido de asilo,

⁴⁰¹ COMISSÃO EUROPEIA. **Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)**.

⁴⁰² Ibid.

⁴⁰³ GARLICK, Madeline. The Dublin System, Solidarity and Individual Rights. p. 191.

⁴⁰⁴ EUROSTAT. **Asylum statistics** – Main countries of destination: Germany, France and Spain. Atualizado em 16 mar. 2020 e 26 maio 2020.

⁴⁰⁵ THIELEMANN, Eiko R. Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-payments and the European Refugee Fund. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 43, n. 4, p. 807–824, 2005. p. 820.

⁴⁰⁶ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 504.

⁴⁰⁷ Ibid.

uma forma de expressão da solidariedade através do compartilhamento operacional ou técnico.

Na UE, o *compartilhamento físico* ocorre basicamente através da recolocação, instrumento responsável pela transferência de beneficiários e requerentes de proteção internacional de um Estado-Membro para outro. A transferência física, por seu turno, é acompanhada da transferência de responsabilidade pela análise do pedido de asilo e pelas medidas de integração, visando assim assegurar um melhor equilíbrio na distribuição de responsabilidades. Dedicaremos especial atenção ao instituto da recolocação mais adiante.

Cumprе ressaltar que diferentes formas de solidariedade foram por nós abordadas mais detidamente em um outro estudo⁴⁰⁸, de modo que, nesta dissertação, optamos por explorar três ferramentas com grande potencial para garantir o acesso à proteção efetiva e duradoura: a cooperação prática entre os Estados-Membros e o diálogo com as organizações da sociedade civil; o processamento conjunto do pedido de asilo e a recolocação. As duas primeiras pertencem à forma de solidariedade por meio do compartilhamento operacional ou técnico, enquanto a última é um exemplo de compartilhamento físico.

3.5.1 A cooperação prática entre os Estados-Membros e diálogo com as organizações da sociedade civil sob o suporte do EASO

Primeiramente, devemos indicar as três principais funções do mandato do EASO: o apoio à cooperação prática entre os Estados-Membros, a contribuição para a aplicação do SECA e o apoio aos Estados-Membros particularmente sujeitos a pressões⁴⁰⁹.

A cooperação prática é considerada um pilar do SECA e um elemento central das ferramentas de solidariedade dispostas pela UE, sendo entendida como um complemento necessário da ação legislativa, de forma a garantir que os Estados-Membros desempenhem as tarefas do mesmo modo e com resultados similares⁴¹⁰.

⁴⁰⁸ FRANÇA, Ana Carolina. **União Europeia**: o princípio da solidariedade nos domínios do asilo e da migração. 2018. Monografia (Especialização em Direito Internacional) – Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus, 2018.

⁴⁰⁹ Ver o considerando 13 do Regulamento (UE) n° 439/2010.

⁴¹⁰ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2011) 835 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões relativa ao reforço da solidariedade na União Europeia no domínio do asilo: Um programa da União Europeia para uma melhor partilha das responsabilidades e uma maior confiança mútua. p. 3.

Ao passo que cada Estado-Membro mantém a sua própria casa em ordem, evitando assim que repercussões negativas acometam os demais, cria-se a confiança mútua, sendo esta capaz de contribuir para o desenvolvimento de uma assistência recíproca⁴¹¹. Através de uma maior cooperação prática entre os Estados-Membros e do reforço da confiança mútua, ampliar-se-ia a harmonização a nível europeu e elevar-se-iam os padrões⁴¹².

Com relação ao suporte do EASO, compete à agência apoiar a cooperação prática entre os Estados-Membros em matéria de asilo, principalmente quando estão estes sob pressão particular, facilitando o intercâmbio de informações sobre os países de origem (COI); fornecendo apoio na tradução e interpretação; promovendo o treinamento de funcionários e assistindo no processo de recolocação de refugiados⁴¹³. As ações de formação destinadas aos membros de todas as administrações e órgãos jurisdicionais nacionais, bem como aos serviços nacionais competentes em matéria de asilo, são as principais ferramentas de suporte fornecidas, sendo um bom exemplo da cooperação prática entre os Estados-Membros.

No que toca à contribuição para a aplicação do SECA, compete ao Gabinete reunir e trocar informações sobre a implementação de todos os instrumentos relevantes em matéria de asilo, sejam eles nacionais, europeus ou internacionais, criando uma base de dados com registros factuais, jurídicos e jurisprudenciais⁴¹⁴.

As ações de apoio aos Estados-Membros particularmente sujeitos a pressões também são coordenadas pelo EASO, funcionando como um mecanismo de solidariedade, de modo a permitir, por exemplo, o destacamento de equipes de apoio para prestar apoio técnico e operacional.

Como veremos adiante, as três funções do EASO estão intrinsecamente relacionadas, podendo ser a cooperação prática um instrumento para assistir os Estados-Membros sujeitos a pressão e também para contribuir para a implementação do SECA, seja através do compartilhamento de informações sobre as boas práticas; pela elaboração

⁴¹¹ Ibid., p. 2.

⁴¹² GARLICK, Madeline. The Dublin System, Solidarity and Individual Rights. p. 187.

⁴¹³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **The European Asylum Support Office**: The European Commission Proposal for a Regulation establishing a European Asylum Support Office (EASO).

⁴¹⁴ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 495.

de relatórios anuais sobre a situação de asilo na UE ou pelo acompanhamento da implementação da legislação da União em matéria de asilo⁴¹⁵.

3.5.1.1 Contribuição para a aplicação do SECA: a recolha e o intercâmbio de informações relativas à aplicação das normas de asilo da UE

A recolha e o intercâmbio das informações relativas à aplicação das normas da UE em matéria de asilo são de competência do EASO, que deve organizar, coordenar e favorecer a troca de informações entre as autoridades dos Estados-Membros, e entre a Comissão e as referidas autoridades⁴¹⁶. O Gabinete deve reunir especialmente as informações relativas ao tratamento dos pedidos de proteção internacional pelas autoridades nacionais, bem como sobre as legislações nacionais e a sua respectiva evolução em matéria de asilo, o que vem a incluir, do mesmo modo, as informações dos Tribunais, exprimidas através da sua jurisprudência⁴¹⁷.

O EASO elabora anualmente um relatório sobre a situação do asilo na União com o objetivo de avaliar os resultados das atividades desempenhadas ao abrigo do regulamento e fazer uma comparação global, buscando uma melhoria na qualidade, coerência e eficácia do SECA⁴¹⁸.

A coleta destas informações permite a identificação de anomalias, lacunas e problemas nas práticas nacionais que possam demandar ações corretivas, como, por exemplo, o acionamento do mecanismo de alerta rápido previsto em Dublin⁴¹⁹. Do mesmo modo, a partir dos relatórios e do acompanhamento feito pelo EASO, pode-se melhorar as condutas dos Estados-Membros que, de posse de um mapeamento das boas práticas e experiências de seus pares, podem identificar o que de bom pode ser trocado para que deficiências e lacunas que eventualmente possuam no seu sistema de asilo possam ser sanadas.

Apesar do exposto, a produção de documentos destinados a apoiar a implementação do SECA é lenta, deixando o EASO de formular diretrizes relacionadas

⁴¹⁵ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **The European Asylum Support Office: The European Commission Proposal for a Regulation establishing a European Asylum Support Office (EASO).**

⁴¹⁶ Ver o artigo 11 do Regulamento (UE) n° 439/2010.

⁴¹⁷ Ver o artigo 11, n° 2, alíneas a e b, do Regulamento (UE) n° 439/2010.

⁴¹⁸ Ver o artigo 12 do Regulamento (UE) n° 439/2010.

⁴¹⁹ GARLICK, Madeline. *The Dublin System, Solidarity and Individual Rights*. p. 188.

ao direito de asilo na União a despeito do grande potencial que têm para reduzir as disparidades na implementação das normas da UE pelos Estados-Membros⁴²⁰.

Em 2011, o EASO assumiu o gerenciamento do portal comum da UE sobre informações relativas aos países de origem, estabelecendo como objetivo a reunião de todas as bases de dados nacionais disponíveis em um único canal, de modo a permitir que os responsáveis pela tomada de decisão tivessem acesso às informações de toda a Europa a partir de uma única pesquisa⁴²¹.

De Bruycker e Tsourdi constataram que, ainda em 2016, o portal era de acesso restrito às autoridades nacionais de asilo, sendo anunciado pelo EASO, naquele mesmo ano, que seria dado acesso público aos relatórios nacionais sobre as informações do país de origem⁴²². A partir de uma pesquisa no portal, pudemos constatar que alguns poucos relatórios específicos estão disponíveis, de forma que os mais atualizados são os do Afeganistão, Costa do Marfim, Eritreia, Iraque, Paquistão e Síria⁴²³.

A escassa base de dados pode ser também um reflexo da ausência de relatórios nacionais sobre os países de origem, bem como da capacidade limitada do EASO em produzi-lo por conta própria. A Áustria, por sua vez, vem se despoitando através da implantação de um sistema denominado COI-CMS, desenvolvido para pesquisadores, tomadores de decisão, juízes de segunda instância e advogados, que, através da cooperação de vários usuários finais, reúne informações sobre decisões de asilo e procedimentos de apelação de uma forma constante e atualizada⁴²⁴.

De todo modo, sugere-se que o EASO endosse os relatórios nacionais produzidos por Estados-Membros que detenham um conhecimento especial sobre determinado país⁴²⁵, desde que esses também sejam submetidos ao escrutínio da agência.

⁴²⁰ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 521. Apenas guias práticos gerais são publicados pelo EASO.

⁴²¹ Ibid., p. 490.

⁴²² Ibid.

⁴²³ GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **Country of Origin Information** – Country reports.

⁴²⁴ GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2018**. p. 164.

⁴²⁵ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 520.

3.5.1.2 Apoio à cooperação prática entre os Estados-Membros: ações de formação e destacamento de equipes de apoio

O EASO deve apoiar e coordenar as ações comuns destinadas a apoiar os sistemas de asilo e acolhimento dos Estados-Membros sujeitos a pressões, que têm as suas instalações demandadas de forma aguda e urgente⁴²⁶.

Todavia, o Regulamento nº 439/2010 não é consistente quanto ao vocabulário que adota, já que enquanto no artigo 8 fala em “pressões que solicitam as instalações de acolhimento e sistema de asilo de forma excepcionalmente aguda e urgente”, no artigo 5, dedicado ao apoio à recolocação, refere-se a sistemas de asilo e acolhimento que estejam sujeitos a “pressões específicas desproporcionadas”.

Os diferentes termos empregados suscita questionamentos quanto à identidade do conteúdo, já que a expressão comumente adotada nos instrumentos é o das *pressões específicas desproporcionadas*, assim como observado no Regulamento de Dublin⁴²⁷, podendo tal discordância vir a prejudicar a própria aplicabilidade da norma.

O Gabinete foi criado para reforçar a cooperação prática em matéria de asilo entre os Estados-Membros, bem como para prestar e/ou coordenar a prestação de apoio operacional aos Estados-Membros cujos sistemas de asilo e acolhimento estejam particularmente sujeitos a pressões⁴²⁸.

O principal tipo de suporte fornecido pelo EASO é, sem dúvidas, o treinamento, no entanto, a agência também possui conhecimento operacional em diversas outras frentes, como no registro de requerentes de asilo; gravação e transcrição de entrevistas; técnicas de identificação da nacionalidade; encaminhamento de pessoas vulneráveis e recolha e análise de estatísticas⁴²⁹.

O sistema de treinamento é um bom exemplo de cooperação entre os Estados-Membros apoiado pelo EASO, pois, ao passo que a agência tem como objetivo ajudar os Estados-Membros ao fornecer ferramentas de formação sobre o direito da UE em matéria

⁴²⁶ Ver o artigo 8 do Regulamento (UE) nº 439/2010.

⁴²⁷ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 492.

⁴²⁸ Ver o artigo 1 do Regulamento (UE) nº 439/2010.

⁴²⁹ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 492.

de asilo, depende também do apoio dos demais quanto ao fornecimento de um banco de treinadores e especialistas⁴³⁰.

O treinamento pode ser oferecido aos funcionários dos Estados-Membros pelo EASO, através de sessões ministradas por seus próprios formadores ou por formadores nacionais, cujos módulos podem versar sobre inclusão; técnicas de entrevista; avaliação de evidências; tomada de decisão; COI; gênero; sistema de Dublin e determinação do Estado-Membro responsável pelo pedido de asilo⁴³¹.

O EASO acionou pela primeira vez as suas equipes de apoio em matéria de asilo para prestar assistência à Grécia, sendo estas compostas por peritos que detinham conhecimento especializado em diferentes aspectos do asilo e que foram disponibilizados pelos Estados-Membros⁴³².

Embora equipes de apoio tenham sido designadas e os Estados-Membros concordado em disponibilizar seus recursos humanos, questões sobre a eficácia da operação foram levantadas, principalmente em razão da dificuldade de se fornecer suporte pelo tempo necessário para preencher as lacunas do sistema nacional de asilo e para aumentar a capacidade de acolhimento da Grécia⁴³³.

Por outro lado, o destacamento de profissionais altamente qualificados e com bom desempenho acabava por desfalcas as equipes dos próprios Estados-Membros aos quais pertenciam e, por este motivo, disponibilizá-los por longos períodos para ajudar sistemas de asilo terceiros era demasiadamente custoso aos colaboradores⁴³⁴. Uma alternativa viável para a solução deste problema seria a formatação dos módulos para serem ministrados parte em e-learning e parte presencial, o que facilitaria o treinamento e diminuiria os encargos de viagem⁴³⁵.

O EASO, além de depender do apoio dos Estados-Membros para o fornecimento de peritos especialistas⁴³⁶, necessita também do destacamento de intérpretes para traduzir para o idioma do Estado-Membro assistido o material que eventualmente venha a ser utilizado no treinamento, já que a agência geralmente oferece ferramentas em inglês. Da

⁴³⁰ Ibid., p. 489.

⁴³¹ Ibid.

⁴³² GARLICK, Madeline. The Dublin System, Solidarity and Individual Rights. p. 189. Ver o artigo 15 do Regulamento (UE) n° 439/2010.

⁴³³ GARLICK, Madeline. The Dublin System, Solidarity and Individual Rights. p. 189

⁴³⁴ Ibid.

⁴³⁵ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 489.

⁴³⁶ Ibid.

mesma forma, caso eventual manual seja desenvolvido pela equipe de apoio, deve ser este também compreensível para todos aqueles a que se destina, sendo, portanto, traduzido.

Na Grécia, por exemplo, os trabalhos da equipe de apoio foram dificultados pela constante necessidade de intérpretes para viabilizar a comunicação eficaz entre os peritos visitantes e os funcionários nacionais, de forma que os recursos eram escassos para remunerá-los, impondo um entrave à cooperação prática⁴³⁷.

Neste ponto, é importante destacar o papel fundamental exercido pelo ACNUR, que pode providenciar capacidade adicional aos Estados-Membros ao contratar e aparelhar os serviços com especialistas locais e parceiros de ONG's, familiarizados com o contexto do país anfitrião e com o domínio do idioma local⁴³⁸. A contratação de profissionais locais é de extrema relevância, visto que o conhecimento técnico geral, por vezes, não é capaz de auxiliar na correção das lacunas e deficiências dos sistemas nacionais de asilo, devendo ser ele também orientado pela realidade experimentada naquele determinado Estado-Membro, em todas as suas particularidades.

Ademais, o conhecimento da conjuntura dos Estados localizados para além das fronteiras externas da UE, organizando, favorecendo e coordenando as atividades relativas às informações sobre os países de origem, também é uma outra função do EASO⁴³⁹. Por este motivo, toda forma de cooperação que disponibiliza pessoal, com o fito de capacitar funcionários dos Estados-Membros assistidos, deve também ter em atenção questões relacionadas à existência de minorias étnicas e religiosas, bem como a situação de segurança dos países de origem.

Ao compartilharmos este tipo de informação e providenciarmos treinamento específico sobre determinadas temáticas, como, por exemplo, a questão da violência de gênero, podemos aumentar a convergência entre os Estados-Membros e assegurar uma maior qualidade dos processos decisórios⁴⁴⁰, objetivos estes almejados pela cooperação prática.

Devemos reforçar, apesar de analisarmos a questão mais detidamente na seção destinada aos poderes decisórios conferidos às agências, que o EASO não dispõe de qualquer competência direta ou indireta no processo de tomada de decisão, inexistindo,

⁴³⁷ GARLICK, Madeline. *The Dublin System, Solidarity and Individual Rights*. p. 190.

⁴³⁸ *Ibid.*

⁴³⁹ Ver o artigo 4 do Regulamento (UE) n° 439/2010.

⁴⁴⁰ Ver o considerando 5 do Regulamento (UE) n° 439/2010.

da mesma forma, qualquer autorização explícita para que desempenhe a função de monitorar a prática dos Estados-Membros no processo decisório⁴⁴¹.

3.5.1.3 Organizações da sociedade civil e EASO: a cooperação que requer uma maior transparência para ser efetiva

A sociedade civil é composta por uma variedade de grupos e atores com interesses e funções diversos, os quais atuam ativamente na área do asilo e na respectiva implementação da sua política, seja através da prestação de serviços, programas de orientação, análises de treinamento e habilidades ou iniciativas na comunidade local⁴⁴².

O EASO considera que a atuação das organizações da sociedade civil tem um papel fundamental no debate e na implementação da política de asilo, de forma que a troca de experiências e de conhecimento é enriquecedora, devendo-se manter um diálogo real e genuíno em benefício mútuo e em favor dos refugiados⁴⁴³.

O artigo 51 do Regulamento (UE) nº 439/2010 exige que o Gabinete de Apoio mantenha um estreito diálogo com as organizações da sociedade civil e com os organismos competentes na área da política de asilo, bem como crie um Fórum Consultivo, que nada mais é do que uma instância de intercâmbio de informações e de partilha de conhecimento.

Embora o conteúdo do artigo seja de extrema relevância, a reunião do Fórum Consultivo, em 2011, atraiu mais representantes dos Estados-Membros do que das organizações da sociedade civil⁴⁴⁴. Em 2014, diante da não publicação da lista de participantes, restou inviabilizada a avaliação da participação e influência das ONG's no trabalho desenvolvido pelo EASO, principalmente pelo fato de a consulta às primeiras também não estar restrita à ocasião da reunião anual do Fórum⁴⁴⁵.

Assim como parece haver um acesso restrito das bases de dados do COI às autoridades nacionais de asilo, há também uma certa reticência da agência em

⁴⁴¹ GARLICK, Madeline. *The Dublin System, Solidarity and Individual Rights*. p. 188.

⁴⁴² ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Making Integration Work: Refugees and others in need of protection**. Paris: OECD Publishing, 2016. 72 p. p. 49.

⁴⁴³ GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **Civil Society**.

⁴⁴⁴ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). *Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension*. p. 498.

⁴⁴⁵ Ibid.

disponibilizar, em um primeiro momento, as ferramentas (módulos de treinamento) e documentação às organizações da sociedade civil⁴⁴⁶.

A falta de acesso é demasiadamente prejudicial, uma vez que para opinarem sobre a formulação de políticas e projetos, as organizações da sociedade civil precisam que o intercâmbio de informações efetivamente ocorra. Afinal, como seria possível assegurar um diálogo real e genuíno, como pretendido pelo EASO, se não há transparência e publicidade das atividades desempenhadas?

A sociedade civil costuma intervir nos locais onde as políticas públicas não chegam, não podem ser escalonadas rapidamente ou em nível suficiente para atender à demanda⁴⁴⁷. Assim como ocorre na integração, tema que dedicaremos especial atenção, as organizações da sociedade civil são sistematicamente incorporadas no processo de implementação das políticas de asilo, vindo a executar uma série de medidas em parceria com os Estados.

As ONG's têm trabalhado ativamente no reassentamento de refugiados, garantindo que estes sejam admitidos e reassentados em Estados que aceitaram colaborar, a exemplo do que ocorre no Reino Unido, onde há um Programa de Reassentamento Sírio financiado pelo governo e executado pelas ONG's, que prestam serviços como: orientação na chegada, apoio para encontrar moradia e emprego, assistência médica e aulas de idioma⁴⁴⁸.

São inúmeras as ONG's que atuam na área do asilo, desde organizações humanitárias de renome internacional, como a Cruz Vermelha e os Médicos do Mundo, a organizações nacionais, locais, comunitárias e religiosas⁴⁴⁹, como a Cáritas e o Serviço Jesuíta aos Refugiados.

Sempre que possível, deve-se dar preferência às parcerias com as ONG's, principalmente pelo seu propósito eminentemente social, que não é motivado por interesses comerciais, como ocorre no setor privado⁴⁵⁰. Ademais, as ONG's são capazes de se conectar de uma forma diferente com a sociedade, identificando melhor as necessidades dos indivíduos através de uma abordagem menos formal, que protege a

⁴⁴⁶ Ibid.

⁴⁴⁷ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Making Integration Work:** Refugees and others in need of protection. p. 49.

⁴⁴⁸ SPENCER, Sarah; DELVINO, Nicola. **Cooperation between government and civil society in the management of migration:** Trends, opportunities and challenges in Europe and North America. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), 2018. p. 16 e 17.

⁴⁴⁹ Ibid., p. 11.

⁴⁵⁰ Ibid., p. 6.

intimidade privada e mantém o anonimato na prestação dos serviços públicos, com um melhor custo-benefício⁴⁵¹.

Para Fratzke, a cooperação com a sociedade civil, especialmente com as organizações religiosas que são enraizadas nas comunidades locais, propicia o acesso às redes nacionais e internacionais e, através delas, a um grande número de voluntários e infraestruturas preexistentes para prestação de serviços, sendo, portanto, parceiros valiosos⁴⁵².

Por todo o exposto, resta claro que os conselhos e o conhecimento das organizações da sociedade civil são também uma contribuição importante para a qualidade e imparcialidade do trabalho do EASO⁴⁵³. A transparência, do mesmo modo, é indispensável, visto que o desempenho do EASO depende, na maioria das vezes, do apoio prático das ONG's em campo⁴⁵⁴. Caso as ONG's constatem a existência de um desequilíbrio no benefício mútuo, sendo o apoio unilateralmente prestado, servindo apenas aos interesses do EASO, o desenvolvimento das próprias atividades da agência poderia vir a ser comprometido⁴⁵⁵.

Para propiciar um maior envolvimento das ONG's no funcionamento do EASO, De Bruycker e Tsourd sugerem que as ONG's assumam a presidência do Fórum Consultivo, uma vez que o diretor executivo é o responsável por assegurar tanto a sua coordenação quanto o seu funcionamento, diferentemente do que ocorre na FRONTEX, onde o Fórum Consultivo assiste o diretor de forma independente e não é por ele presidido⁴⁵⁶.

3.5.2 Processamento conjunto do pedido de asilo

⁴⁵¹ Ibid.

⁴⁵² FRATZKE, Susan. Engaging communities in refugee protection: The potential of private sponsorship in Europe. **MPI Europe Policy Brief**. Bruxelas: Migration Policy Institute Europe, 2017. n. 9, 16 p. p. 6.

⁴⁵³ MALMSTRÖM, Cecilia. Current Challenges and Opportunities in harmonising asylum and migration and the role of civil society. **ECRE's (European Council on Refugees and Exiles) Presidents' and Directors Consultative Forum**, SPEECH/10/342, 24 jun. 2010, Bruxelas.

⁴⁵⁴ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 522.

⁴⁵⁵ Ibid.

⁴⁵⁶ Ibid. Ver o artigo 31, n° 6, alínea j, do Regulamento (UE) n° 439/2010 e o artigo 70, n° 1, do Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n° 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n° 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho. [Versão consolidada].

O processamento conjunto do pedido de asilo tem como objetivo apoiar os Estados-Membros que se encontram sob pressões específicas, podendo ser um instrumento eficaz para aumentar a capacidade de proteção, de forma a garantir o acesso rápido dos requerentes de asilo à proteção e aos direitos que lhes são imputáveis, bem como para aumentar a qualidade dos procedimentos de asilo⁴⁵⁷.

Como bem pontuado pela Comissão Europeia, o processamento conjunto pode ser utilizado para garantir a observância de padrões mínimos pelos Estados-Membros; a manifestação de solidariedade e compartilhamento de responsabilidades, ou, ainda, a demonstração da unidade e controle combinado das fronteiras e, consequentemente, da questão do asilo⁴⁵⁸.

O Estado-Membro sobrecarregado pode solicitar a ajuda dos demais Estados-Membros e do EASO, assim como do ACNUR e das ONG's, desde que as atividades a serem apoiadas não envolvam diretamente o processamento dos pedidos de asilo, ficando, desta forma, resguardado o indispensável papel fiscalizador que detêm, tanto no monitoramento quanto na garantia de qualidade dos processos de asilo⁴⁵⁹.

Não há um entendimento comum sobre a definição de processamento conjunto, podendo ele operar-se de diferentes de formas, as quais foram muito bem classificadas por Tsourd, que as distinguiu entre processamento assistido, processamento comum e processamento a nível da UE.

O processamento assistido consiste no exame dos pedidos de asilo pelos próprios funcionários do Estado-Membro competente, que participam de todas as etapas processuais e contam apenas com o apoio prático de outros Estados-Membros, sob a coordenação do EASO⁴⁶⁰.

O apoio prático pode ocorrer através de treinamento de pessoal e fornecimento de recursos, como equipamentos, que incluem desde leitores biométricos para identificação dos requerentes a computadores e softwares para automatizar o tratamento dos pedidos de asilo. Do mesmo modo, especialistas podem ser mobilizados para realizar atos preparatórios de forma independente, todavia, quando as práticas demandam

⁴⁵⁷ COMISSÃO EUROPEIA. **Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU.** HOME/2011/ERFX/FW/04. fev. 2013. p. 21.

⁴⁵⁸ Ibid.

⁴⁵⁹ Ibid., p. 27.

⁴⁶⁰ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 505.

discrecionariedade administrativa, fazendo parte do processo de tomada de decisão do Estado-Membro⁴⁶¹, não podem ser elas admitidas na forma do processamento assistido.

O processamento comum, por sua vez, permite o envolvimento de várias jurisdições em um único procedimento administrativo, tendo, portanto, um caráter misto ou composto⁴⁶², que admite a intervenção de Estados-Membros e do EASO em diferentes estágios, como durante a avaliação de vulnerabilidade, condução das entrevistas e no processo de determinação do Estado-Membro responsável⁴⁶³.

Na forma de processamento comum, o envolvimento de Estados-Membros terceiros e autoridades europeias está limitado à execução de uma ou mais partes dos procedimentos que compõem o processo de tomada de decisão, permanecendo a decisão final reservada à competência do Estado-Membro responsável.

No entanto, muitos destes procedimentos delegados às autoridades externas demandam a tomada de decisões, que, por sua vez, requerem discrecionariedade do Estado-Membro competente, como, por exemplo, nos casos em que se determina o responsável pela análise do pedido de asilo ao abrigo de Dublin, ou então, que se recomenda a tomada de certa decisão após a realização de uma entrevista⁴⁶⁴.

Sendo assim, observamos que enquanto o processamento apoiado se restringe aos elementos gerais, que não envolvem discrecionariedade administrativa, o processamento comum trata dos próprios casos individuais de asilo, podendo, inclusive, interferir no mérito das decisões a serem tomadas pelos Estados-Membros.

Por exemplo, se os funcionários do EASO auxiliam as autoridades nacionais a coletar as impressões dos requerentes de asilo, identificando-os, há um apoio operacional, não havendo qualquer interferência no processo de tomada de decisão, sendo, portanto, um caso de processamento assistido.

Todavia, se os mesmos funcionários agora passam a aplicar as disposições de Dublin, de modo a, além de coletarem as impressões digitais, indicarem o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo, estamos diante de um

⁴⁶¹ TSOURDI, Evangelia (Lilian). Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office. **European Papers**, v. 1, n. 3, p. 997–1031, 2016. p. 1011 e 1012.

⁴⁶² Ibid., p. 1012.

⁴⁶³ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 505.

⁴⁶⁴ TSOURDI, Evangelia (Lilian). Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office. p. 1012.

processamento comum, pois não há meramente um apoio operacional, mas ingerência do EASO no próprio processo de tomada de decisão da autoridade competente.

Como última forma de processamento conjunto, temos o processamento a nível europeu, onde a decisão final é tomada inteiramente por uma autoridade da UE, não havendo assim a participação do Estado-Membro anfitrião. Dedicaremos uma seção específica para tratar do processamento a nível europeu⁴⁶⁵, considerando a relevância do tema a partir do pacote de propostas da Comissão Europeia para reformar o SECA, especialmente no que toca à criação de uma agência comum da UE.

O processamento comum e o processamento a nível europeu geram muitas controvérsias quanto à sua exequibilidade e legalidade, tendo em vista a ausência de competências diretas ou indiretas do EASO na tomada de decisões⁴⁶⁶, bem como a previsão contida no TFUE que indica os Estados-Membros como os responsáveis pela análise dos pedidos de asilo⁴⁶⁷.

Mesmo que superadas as questões pertinentes à legalidade, dúvidas quanto a passagem do processamento assistido para o processamento comum e a viabilidade da replicação do modelo em larga escala, escalonando-o para todos os Estados-Membros sob pressões específicas, são levantadas, principalmente diante dos diferentes procedimentos nacionais de asilo e idiomas falados⁴⁶⁸.

Alguns obstáculos foram inclusive levantados pelo próprio EASO e pelos Estados-Membros, como a dificuldade de acesso aos bancos de dados nacionais, a existência de diferentes critérios de aplicação dos procedimentos acelerados e priorização de casos, assim como os diferentes mandatos e níveis de autoridade entre empregados/oficiais⁴⁶⁹.

Ademais, o EASO constatou que embora os Estados-Membros tenham interesse na solidariedade, suas expectativas com relação ao processamento conjunto são diversas, o que pode gerar entraves legais e práticos⁴⁷⁰. Na seção 3.4 abordamos o tema da cooperação baseada em uma política de não entrada e, a partir desta perspectiva, nos questionamos se o processamento conjunto poderia ser utilizado como um instrumento

⁴⁶⁵ Cf. a seção 4.1.3.1.

⁴⁶⁶ Ver o considerando 14 e o artigo 2, nº 6, do Regulamento nº 439/2010.

⁴⁶⁷ Ver o artigo 78, nº 2, alínea e, do TFUE.

⁴⁶⁸ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 505.

⁴⁶⁹ GUILD, Elspeth. *et al.* **New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection**: Study for the LIBE Committee. p. 111.

⁴⁷⁰ *Ibid.*, p. 107.

para dissuadir requerentes de asilo, especialmente nos casos em que há uma interferência externa direta no processo de tomada de decisão.

Ao aproximarmos funcionários de diferentes Estados-Membros, possibilitando a interação e troca de experiências entre eles, facilitamos o intercâmbio de boas práticas, uma vez que, ao permitir a observação do funcionamento de diferentes sistemas, contribui-se para o alcance de um entendimento comum, reforçando os laços de solidariedade e a confiança mútua entre os Estados-Membros⁴⁷¹.

O processamento conjunto, na sua forma assistida e comum, pode ser um eficaz instrumento para que Estados-Membros apoiem aqueles que estão sujeitos a pressões específicas, funcionando como um sistema de asilo móvel, cujo propósito é melhorar a qualidade da análise dos pedidos de asilo e auxiliar na superação de problemas específicos nos procedimentos⁴⁷².

A Comissão Europeia sugeriu, inclusive, um mecanismo para processamento conjunto dos pedidos de asilo que, por estar assentado em uma perspectiva de gerenciamento de crise, pode ser associado ao mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crises de Dublin III, vindo a compor um dos elementos do plano de ação de gestão de crise⁴⁷³.

Ao mencionar as circunstâncias nas quais o processamento conjunto poderia ser empregado para solucionar os problemas práticos e oriundos da política de asilo, a Comissão Europeia sugeriu o tratamento simultâneo do pedido de asilo por dois Estados-Membros a fim de que se determinasse o responsável pela sua análise, ou, ainda, se averiguasse uma possível responsabilidade compartilhada, servindo, portanto, como um instrumento para complementar o Regulamento de Dublin⁴⁷⁴.

Por consequência, se poupariam os custos resultantes da transferência de um número significativo de requerentes de asilo, bem como diminuiriam os encargos advindos do processamento do pedido de asilo feito individualmente por cada Estado-Membro⁴⁷⁵.

Contudo, as atuais iniciativas de processamento conjunto, a exemplo do plano operacional hotspot do EASO na Grécia, sobre o qual falaremos mais adiante, vêm suprir

⁴⁷¹ Ibid., p. 79 e 107.

⁴⁷² Ibid.

⁴⁷³ COMISSÃO EUROPEIA. **Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU.** p. 29.

⁴⁷⁴ Ibid., p. 21.

⁴⁷⁵ Ibid., p. 22.

a curto prazo as necessidades do Estado-Membro anfitrião, no momento em que o seu sistema de asilo está sobrecarregado. Deste modo, apesar da observância de uma melhora significativa enquanto perduram os investimentos, a tendência é de que, ao serem estes cessados, retorne-se ao *status quo*.

Em razão disto, é necessário que os investimentos permaneçam até que o Estado-Membro se torne autossuficiente, sendo capaz de gerir de forma eficaz o seu próprio sistema de asilo, sem a cooperação de terceiros. Do contrário, a ajuda feita de forma descontínua será sempre paliativa e incapaz de apresentar uma solução definitiva às deficiências, conduzindo-nos a um ciclo vicioso.

O processamento conjunto para dirimir dúvidas quanto à determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo nos parece bastante acertado, considerando que declínios de competência são uma realidade em todo e qualquer mecanismo que atribui obrigações. Por outro lado, também devemos nos preocupar com a celeuma que pode surgir a partir do dissenso dos Estados-Membros com relação à responsabilidade que se quer ver atribuída, cenário recorrente e igualmente preocupante.

Para nós, o processamento conjunto, mesmo sendo utilizado como um instrumento de cooperação e solidariedade entre os Estados-Membros, ou como dito, para complementar o Regulamento de Dublin, não dispensa, de todo modo, a necessidade de um novo mecanismo de distribuição, capaz de repartir de forma equânime a responsabilidade pela análise dos pedidos de asilo.

Ousamos dizer que enquanto não houver uma reforma verdadeira do sistema de Dublin, os Estados-Membros localizados nas fronteiras externas, mais pressionados pelos fluxos migratórios e de refugiados, dificilmente deixarão de depender do processamento conjunto para superar as deficiências dos seus próprios sistemas de asilo.

Sendo assim, não haverá no processamento assistido ou comum qualquer perspectiva de equilíbrio na distribuição de responsabilidades, mas apenas a perpetuação de um sistema injusto que se autossustenta por meio de socorros pontuais.

3.5.3 Recolocação

A recolocação consiste em um mecanismo de compartilhamento de responsabilidade física, de forma que os beneficiários ou requerentes de proteção

internacional são transferidos de um Estado-Membro para outro, que passa a ser o responsável pela análise do pedido de asilo e pelas medidas de integração⁴⁷⁶.

Cabe ao EASO apoiar o desenvolvimento da solidariedade no interior da UE a fim de favorecer uma melhor recolocação dos beneficiários de proteção internacional nos Estados-Membros, devendo, do mesmo modo, facilitar e coordenar o intercâmbio de informações e outras atividades ligadas à recolocação⁴⁷⁷.

Embora a recolocação de pessoas seja um método de impacto positivo utilizado para aliviar pressões externas desproporcionais, o seu alcance é limitado, pois depende de uma decisão política dos Estados-Membros, que devem se voluntariar para acolher os refugiados que excederam a capacidade de absorção do Estado-Membro responsável⁴⁷⁸.

A recolocação destina-se, em sua grande parte, aos refugiados e pessoas sob proteção temporária, e não aos requerentes de asilo, e por este motivo não pode ser encarada como uma melhoria ou compensação das deficiências do Regulamento de Dublin⁴⁷⁹, pois não abrange o grupo de maior número, aqueles que acabam por sobrecarregar os sistemas nacionais de asilo.

O estabelecimento de normas comuns nos procedimentos de asilo é uma condição prévia para que a recolocação se opere⁴⁸⁰, devendo haver uma uniformidade no tratamento do pedido de asilo, uma vez que, considerando a realidade da variação substancial das taxas de reconhecimento, poder-se-ia haver um prejuízo para o requerente que tenha o seu pedido analisado por um Estado-Membro adotante de políticas mais rígidas.

De acordo com a Diretiva de Proteção Temporária, os Estados-Membros devem cooperar entre si e receber pessoas susceptíveis de beneficiar de proteção temporária em seu território quando diante de um afluxo repentino e maciço de pessoas, devendo estes indicar a sua capacidade de acolhimento em termos quantitativos⁴⁸¹.

A Diretiva foi introduzida propositadamente após a Guerra do Kosovo, no entanto, trata a recolocação como uma medida de solidariedade acionada em situações

⁴⁷⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2011) 835 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões relativa ao reforço da solidariedade na União Europeia no domínio do asilo: Um programa da União Europeia para uma melhor partilha das responsabilidades e uma maior confiança mútua. p. 8.

⁴⁷⁷ Ver o considerando 7 e o artigo 5 do Regulamento (UE) n° 439/2010.

⁴⁷⁸ GOLDNER LANG, Iris. Is There Solidarity on Asylum and Migration in the EU? **Croatian Yearbook of European Law & Policy**, v. 9, p. 1–14, 2013. p. 11.

⁴⁷⁹ Ibid.

⁴⁸⁰ MATRIX INSIGHT LTD. *et al.* **What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?:** Study for LIBE Committee. p. 140.

⁴⁸¹ Ver o artigo 25 da Diretiva 2001/55/CE.

emergenciais, quando os sistemas nacionais e de acolhimento dos Estados-Membros estão sujeitos a pressões específicas desproporcionadas, o que confere ao instituto um caráter de aplicação limitado⁴⁸².

3.5.3.1 Recolocação: um mecanismo de caráter voluntário para os Estados-Membros e vinculativo para os requerentes de asilo e refugiados

Diante da distribuição desigual de responsabilidades impetrada por Dublin, que sobrecarrega Estados-Membros fronteiriços – como Grécia e Itália –, sujeitando-os a um número desproporcional de requerentes, a Comissão Europeia, em maio de 2015, propôs a redistribuição das pessoas em clara necessidade de proteção internacional⁴⁸³.

A Proposta de Decisão do Conselho que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia, datada de maio de 2015, limita o procedimento de recolocação ao cumprimento de dois requisitos: a constatação da clara necessidade de proteção internacional e a restrição do procedimento aos requerentes que pertençam a nacionalidades cuja taxa de reconhecimento média da UE seja superior a 75%⁴⁸⁴.

A recolocação, segundo a proposta da Comissão, seria obrigatória tanto para os Estados-Membros quanto para os requerentes de asilo, o que veio a gerar um acirrado debate sobre o caráter vinculativo ou voluntário do sistema, vindo o Conselho Europeu, cerca de um mês depois, a proferir uma decisão⁴⁸⁵.

Nas conclusões relativas à recolocação adotadas pelo Conselho Europeu, chegou-se ao acordo de que deveria haver a recolocação temporária e excepcional de pessoas com clara necessidade de proteção internacional, distribuindo-as da Grécia e Itália para outros Estados-Membros⁴⁸⁶. Todos os Estados-Membros participariam da recolocação, podendo

⁴⁸² KÜÇÜK, Esin. The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing? p. 451.

⁴⁸³ ŠALAMON, Neža Kogovšek. The principle of solidarity in asylum and migration within the context of the European Union accession process. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, v. 24, n. 5, p. 687–702, 2017. p. 688.

⁴⁸⁴ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2015) 286 final**. Proposta de Decisão do Conselho que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional. 27 maio 2015, Bruxelas. p. 5.

⁴⁸⁵ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 525.

⁴⁸⁶ CONSELHO EUROPEU. Reunião do Conselho Europeu (25 e 26 de junho de 2015) – Conclusões. **EUCO 22/15**. 26 jun. 2015, Bruxelas. I, n° 4, alínea a.

decidir consensualmente sobre a distribuição das pessoas a partir da situação particular sua⁴⁸⁷, deixando o mecanismo de ser, deste modo, obrigatório para os Estados-Membros.

Os representantes dos governos concordaram com a recolocação de emergência numa base voluntária, no entanto, em uma primeira fase, disseram que reinstalariam um número de pessoas inferior ao proposto pelo Conselho, sob uma forma de distribuição acordada entre os próprios Estados-Membros⁴⁸⁸. Desta forma, deixaram evidente que tais questões seriam tratadas por eles como um assunto de cooperação intergovernamental, e não como uma competência da UE⁴⁸⁹.

As medidas de recolocação foram formalmente introduzidas em setembro de 2015 com a adoção de duas decisões de recolocação do Conselho⁴⁹⁰, as quais se encarregaram de suspender temporariamente as regras de Dublin para recolocar emergencialmente pessoas que necessitavam de proteção internacional em outros Estados-Membros⁴⁹¹, fazendo a distribuição física dos requerentes.

As duas propostas de recolocação, conforme já sinalizado, eram restritas aos requerentes de nacionalidades cujo percentual de decisões de concessão de proteção internacional em primeira instância fosse igual ou superior a 75% da média europeia⁴⁹², em claro desrespeito ao princípio da não discriminação.

A discriminação com base na nacionalidade do requerente também se faz presente nas práticas de determinação de estado seguro, conforme demonstrado em outros estudos⁴⁹³, sendo aqui especialmente gravosa por condicionar o gozo da recolocação ao atingimento de uma média que é obtida a partir de taxas de reconhecimento nacionais totalmente díspares, que nada podem dizer sobre a real necessidade de proteção dos requerentes de uma certa nacionalidade.

⁴⁸⁷ Ibid., I, n° 4, alínea b.

⁴⁸⁸ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Resolução dos representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, relativa à recolocação a partir da Grécia e da Itália de 40 000 pessoas com clara necessidade de proteção internacional. **11131/15**, 22 jul. 2015.

⁴⁸⁹ DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 525.

⁴⁹⁰ Cf. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho**, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional. JO L 239, 15 set. 2015, p. 146–156; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho**, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia. JO L 248, 24 de setembro 2015, p. 80–94.

⁴⁹¹ O Estado-Membro de recolocação recebe um apoio financeiro de 6000 € por cada pessoa recolocada, segundo o artigo 10 da Decisão (UE) 2015/1523.

⁴⁹² Ver o artigo 3, n° 2, da Decisão (UE) 2015/1523 e da Decisão (UE) 2015/1601.

⁴⁹³ FRANÇA, Ana Carolina. **A deterioração processual associada às práticas de determinação de estado seguro**. Seção 2.1.

Por exemplo, apesar da recolocação de um requerente de asilo não ser comum, em razão do vínculo precário existente, ela é possível, transferindo desta forma a responsabilidade pela análise do pedido ao Estado de recolocação. Em razão disto e a partir da constatação de que determinados Estados-Membros adotam políticas mais rígidas em virtude da inexistência de um procedimento comum e status uniforme, poder-se-ia estar recolocando o requerente de asilo em um local substantivamente prejudicial, capaz de comprometer o deferimento do seu pedido.

Também assentado em um suposto respeito ao princípio da não discriminação, a Decisão (UE) 2015/1601 permitiu que o Estado-Membro de recolocação pudesse indicar a sua preferência por determinados requerentes, a partir de critérios linguísticos, presença de laços familiares, culturais ou sociais⁴⁹⁴. Tal previsão nos causa certa suspeita por acreditarmos que devem ser os refugiados e requerentes a indicar as suas preferências, e não os Estados-Membros a escolher quem querem acolher.

Desta forma, considerando que a integração dos requerentes de asilo é decisiva para o bom funcionamento do SECA, ao efetuar-se a recolocação, dever-se-ia prestar especial atenção às qualificações e características específicas suas, especialmente as das pessoas particularmente vulneráveis.

Apesar disto, como já esperado, a decisão de recolocação não dependia do consentimento dos requerentes de asilo, que eram somente informados sobre o procedimento e notificados acerca da decisão, sendo admissível o recurso da decisão apenas para garantir o respeito dos seus direitos fundamentais⁴⁹⁵. A opção pela recolocação em si, tal como a escolha do Estado-Membro de destino, não era voluntariamente aceita pelos requerentes de asilos, inexistindo qualquer disposição sobre o direito de solicitar a recolocação no contexto de ambas as decisões do Conselho⁴⁹⁶.

Conforme vastamente exposto por nós, não há como garantir o bom funcionamento do SECA, de modo a reduzir significativamente os movimentos secundários e integrar com sucesso os refugiados à sociedade acolhedora, se não é ao menos exigido que estes venham a consentir com as medidas de recolocação.

A recolocação obrigatória para os requerentes de asilo pode insistir na mesma falha do atual sistema Dublin, que não considera as preferências pessoais do requerente

⁴⁹⁴ Ver o considerando 34 da Decisão (UE) 2015/1601.

⁴⁹⁵ Ver o considerando 30 da Decisão (UE) 2015/1523 e o considerando 35 da Decisão (UE) 2015/1601.

⁴⁹⁶ KARAGEORGIU, Eleni. *The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity*. p. 345.

no processo de determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo, mas apenas poucos vínculos que considera significativos. Em decorrência disto, os movimentos secundários continuarão a ser um problema, mesmo na recolocação, empreendendo-se custos elevados em um mecanismo que se mostrará inevitavelmente ineficiente.

Acreditamos que o mais acertado seria permitir que os requerentes de asilo e refugiados consintam com a decisão de recolocação, sendo, desta forma, um mecanismo voluntário para estes enquanto obrigatório para os Estados-Membros. Logicamente, a capacidade e limitações dos Estados-Membros devem ser levadas em consideração quando da distribuição dos requerentes de asilo e refugiados, fazendo uso da chave de distribuição, que se baseia em critérios como PIB, número de habitantes, taxa de desemprego e números anteriores de requerentes de asilo e refugiados reinstalados⁴⁹⁷.

De todo modo, a utilização sistemática da recolocação precisa ser acompanhada de condições e critérios bem definidos para o tratamento dos requerentes de asilo e beneficiários de proteção internacional⁴⁹⁸. Outrossim, há de se precaver para que o mecanismo não crie incentivos para que os Estados-Membros deixem de investir suficientemente nos seus sistemas nacionais de asilo ou que adotem políticas rígidas com a intenção de desencorajar as pessoas a permanecerem em seus territórios⁴⁹⁹.

Como vimos, as questões relacionadas à solidariedade e ao compartilhamento justo das responsabilidades são alvo de controvérsias entre os Estados-Membros, análise que também é, neste ponto, importante para nós, uma vez que ambas as decisões de recolocação do Conselho têm como base jurídica o artigo 80 do TFUE⁵⁰⁰.

3.5.3.2 Solidariedade condicionada: uma contraprestação emergencial em troca da apresentação de soluções estruturais

Conflitos políticos podem vir a dificultar a implementação efetiva da recolocação pois, enquanto alguns defendem que as ações de solidariedade devam ser irrestritas, de

⁴⁹⁷ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2015) 286 final**. Proposta de Decisão do Conselho que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional. Considerando 20.

⁴⁹⁸ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **Enhancing intra-EU solidarity tools to improve quality and fundamental rights protection in the Common European Asylum System**. 2013, 53 p. p. 46.

⁴⁹⁹ Ibid.

⁵⁰⁰ ŠALAMON, Neža Kogovšek. The principle of solidarity in asylum and migration within the context of the European Union accession process. p. 689.

modo a abranger indistintamente a todos que delas necessitem, outros afirmam que a solidariedade deve ser limitada àqueles que estão dispostos a aceitar e cumprir as responsabilidades, sendo assim merecedores da confiança mútua que lhes é depositada⁵⁰¹.

Para estes últimos, a solidariedade não pode representar um incentivo ou uma recompensa pela existência de deficiências nos sistemas nacionais de asilo, o que seria um contrassenso, já que há aqui o interesse comum de ambas as partes em apoiar os Estados-Membros que, sozinhos, não podem cumprir as normas da UE⁵⁰². Como analisamos em outros momentos, as deficiências de Dublin são capazes de produzir reflexos em todos os Estados-Membros, pressionando, por exemplo, os fronteiriços ou os mais atraentes a partir dos movimentos secundários.

As decisões do Conselho 2015/1523 e 2015/1601 condicionavam a ajuda de emergência para a Grécia e Itália ao seu comprometimento em lidar com os problemas estruturais, exigindo-se uma ação a longo prazo, considerando que havia também a preocupação dos Estados-Membros com a relação a impossibilidade de realizar transferências de requerentes de asilo ao abrigo de Dublin⁵⁰³. No entanto, fica a questão, até que ponto seria legítimo condicionar as ações de solidariedade à determinada contraprestação quando o Estado-Membro destinatário experimenta uma situação de emergência, encontrando-se sob pressão e necessitando, inclusive, de ajuda para garantir a proteção dos refugiados e requerentes de asilo?

Imaginemos que um bloco de apartamentos está pegando fogo e a causa do incêndio seja a sobrecarga da rede elétrica pelo uso excessivo da eletricidade pelos moradores⁵⁰⁴. Os moradores daquele bloco foram instruídos pelo governo a usar a menor quantidade possível de energia, embora os habitantes residentes na parte mais rica da cidade não tivessem recebido qualquer recomendação neste sentido⁵⁰⁵.

O governo está disposto a enviar ajuda, no entanto, condiciona o auxílio ao tratamento das causas que deram origem ao incêndio, de forma que este suporte estará restrito apenas aos danos causados, e não a qualquer plano para corrigir problemas elétricos subjacentes⁵⁰⁶.

⁵⁰¹ GARLICK, Madeline. *The Dublin System, Solidarity and Individual Rights*. p. 193.

⁵⁰² *Ibid.*

⁵⁰³ *Ibid.*, p. 169. Ver o considerando 14 da Decisão (UE) 2015/1523 e o considerando 18 da Decisão (UE) 2015/1601.

⁵⁰⁴ KARAGEORGIU, Eleni. *The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity*. p. 348.

⁵⁰⁵ *Ibid.*

⁵⁰⁶ *Ibid.*

O bloco de apartamentos são os Estados-Membros com fronteiras externas, sobrecarregados pela injustiça de um sistema que não distribui equitativamente a responsabilidade pela análise dos pedidos de asilo, o que acaba ocasionando o incêndio, que é causado pelo elevado número de demandas em relação à capacidade do sistema nacional de asilo.

O governo, que são os Estados-Membros sem fronteiras externas, com poderio econômico superior, instrui os Estados-Membros sobrecarregados, moradores do bloco de apartamentos, a lidarem com a crise, embora nunca a tenham experimentado. A ajuda é oferecida sob a condição de que os Estados-Membros com fronteiras externas, moradores do bloco de apartamentos, tratem as causas que deram origem ao incêndio, o sobrecarregamento do sistema nacional de asilo.

Entretanto, o auxílio fica restrito aos danos causados, momento em que há a redistribuição de pessoas para outros Estados-Membros – recolocação –, enquanto os problemas elétricos subjacentes, ou seja, a ineficiência e injustiça do sistema de Dublin, que dão origem ao incêndio, continuam incólumes.

A recolocação no caso da Grécia e Itália segue o mesmo raciocínio acima, de forma que a solidariedade dos Estados-Membros, prestando o auxílio necessário nos momentos de crise, é condicionada à solução de problemas estruturais a longo prazo. Todavia, as crises não são instauradas unicamente pelo cumprimento ou não das obrigações internacionais e europeias, assim como a prestação adequada de serviços de eletricidade não depende somente dos moradores⁵⁰⁷.

Há claramente uma deficiência estrutural no sistema de alocação de responsabilidade de Dublin, senão o incêndio nunca teria ocorrido e a ajuda do governo não se faria necessária, ou melhor, inexistiria crise ou qualquer necessidade de solicitar assistência aos demais Estados-Membros⁵⁰⁸.

Por fim, embora entendamos que a recolocação seja um mecanismo eficaz de promoção da solidariedade e partilha equitativa das responsabilidades, ela precisa ser aprimorada, tendo em vista que ainda está muito atrelada à ideia de um recurso acionado apenas em situações emergenciais, onde há um fluxo maciço de pessoas.

A categorização da recolocação como um instrumento emergencial é incompatível com o próprio objetivo do artigo 80 do TFUE, que prevê uma solidariedade que rege, governa, todas as políticas de asilo da UE, não sendo um compromisso meramente

⁵⁰⁷ Ibid.

⁵⁰⁸ Ibid.

recíproco e circunstancial, acionado apenas para remediar a curto prazo as situações de crise⁵⁰⁹.

Quanto a condicionalidade da ajuda à solução de problemas estruturais a longo prazo, cumpre ressaltar que esta última nem sempre depende da atuação dos Estados-Membros sobrecarregados, mas de alterações legislativas a nível europeu, sobretudo no SECA. Por conseguinte, a solidariedade não pode funcionar como um mecanismo para monitorar as responsabilidades, para cobrar a tomada de medidas que, muitas vezes, não dependem da atuação isolada dos Estados-Membros⁵¹⁰.

Sendo assim, todas as ações de solidariedade, tal como a recolocação, devem ser implementadas sob a certeza de que são estritamente necessárias e destinadas ao atendimento do interesse comum, que a todos beneficia ao garantir que o direito de asilo seja assegurado e os padrões aceitáveis de proteção estejam disponíveis em todos os Estados-Membros da UE⁵¹¹.

⁵⁰⁹ Ibid., p. 348 e 349.

⁵¹⁰ No mesmo sentido, Karageorgiou acredita que a solidariedade é empregada como um dispositivo para monitorar responsabilidades, e não para fornecer assistência. Cf. KARAGEORGIOU, Eleni. *The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity*. p. 349.

⁵¹¹ GARLICK, Madeline. *The Dublin System, Solidarity and Individual Rights*. p. 193.

CAPÍTULO 4 - PROPOSTAS DE REFORMA DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

4.1 PROPOSTAS LEGISLATIVAS EM DISCUSSÃO

O SECA é uma estrutura regional de proteção, tanto legislativa quanto política, que influencia o regime de proteção internacional dos refugiados, tendo em vista que criou mecanismos concretos de alocação de responsabilidade e normas detalhadas em matéria de acolhimento e procedimento de asilo que não foram previstos na Convenção de Genebra de 1951⁵¹².

Devemos pontuar que apesar das lacunas e falhas no sistema de proteção, a UE traz um quadro institucional pioneiro e inovador, possuindo um Tribunal de Justiça competente para interpretar normas comuns onde inexiste uma corte internacional especializada em refugiados⁵¹³. Além disso, os Estados-Membros também obtiveram êxito na transição do apoio *ad hoc* e boas práticas para a institucionalização dos esforços práticos de cooperação, sendo criada, inclusive, uma agência especializada⁵¹⁴.

A harmonização por si só, introduzindo um procedimento comum de asilo e status uniforme em toda a UE, não é capaz de corrigir as distorções do SECA, pelo que a cooperação prática e os esforços de solidariedade devem ser aliados.

A Comissão Europeia apresentou sete propostas legislativas para reformar o SECA, objetivando a melhoria das regras da UE em matéria de asilo. Considerando a extensão do conteúdo das propostas de regulamento e de diretiva apresentadas pela Comissão, as analisaremos a partir das lacunas e deficiências escolhidas para serem objeto de estudo em nossa dissertação, bem como as demais indicadas por nós em outras produções acadêmicas.

Ademais, é importante lembrar que as lacunas e deficiências do SECA não se limitam às que foram aqui apontadas por nós, de sorte que as elencamos a partir do potencial que possuem para causar danos irreparáveis e violar uma série de garantias que são asseguradas à pessoa do requerente de asilo e refugiado.

⁵¹² DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. p. 473.

⁵¹³ Ibid.

⁵¹⁴ Ibid.

4.1.1 Revisão do Regulamento de Dublin (Dublim IV)

A Comissão Europeia estabeleceu cinco prioridades para reestruturar o SECA: o estabelecimento de um sistema sustentável e justo para determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo; o reforço do sistema EURODAC; o estabelecimento de um novo mandato para a Agência Europeia de Asilo; a prevenção de movimentos secundários dentro da UE e o alcance de uma boa convergência no sistema europeu de asilo⁵¹⁵.

A proposta legislativa para reformar o Regulamento de Dublin pretende determinar de uma forma eficiente e eficaz um único Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo, que deve ser responsável igualmente pela análise de futuras declarações e pedidos do requerente.

Desta forma, a aplicação dos critérios de determinação do Estado-Membro responsável passa a ser realizada uma única vez, de sorte que, caso o requerente de asilo seja enquadrado em determinada categoria, esta não será objeto de reexame, sendo, portanto, inalterável.

Segundo o ECRE, a aplicação da regra do “one shot” é gravosa na medida em que aumenta o risco de avaliações errôneas, que são, por sua vez, irreversíveis aos requerentes de asilo ante a não previsão de recurso para contestar a aplicação do critério, bem como pela sua repercussão em toda a UE, por se tratar de uma decisão vinculativa⁵¹⁶.

Ao passo que o exame dos critérios passa a ter caráter definitivo, a pressão exercida sobre as autoridades nacionais do Estado-Membro de entrada é aumentada, o que, novamente, impõe uma distribuição desigual de obrigações, sobrecarregando mais a uns do que a outros. Como vimos, a situação pessoal do requerente de asilo pode sofrer alterações no decorrer do processo de asilo, sendo assim, como ficaria o princípio da unidade familiar e melhor interesse da criança segundo a regra do “one shot”⁵¹⁷?

A proposta permite que a entrevista pessoal seja dispensada nos casos em que o requerente tenha fugido, motivo inexistente no atual regulamento, ou quando as informações por ele fornecidas sejam suficientes para determinar o Estado-Membro

⁵¹⁵ GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2018**. p. 24.

⁵¹⁶ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation**. COM (2016) 270. 2016. 38 p. p. 10.

⁵¹⁷ Ibid.

responsável⁵¹⁸. No entanto, nesta última hipótese, era permitido ao requerente apresentar novas informações relevantes para que se procedesse a determinação correta do Estado-Membro responsável, previsão esta que foi suprimida na redação final da proposta.

Ao passo que a autoridade considera ser detentora de todas as informações necessárias, dispensando a entrevista pessoal com o requerente sem que este possa apresentar novos elementos relevantes, viola-se o direito de ser ouvido⁵¹⁹, o qual visa garantir a oitiva do indivíduo antes da tomada de qualquer medida individual desfavorável⁵²⁰.

No que tange às definições, a proposta vem corrigir uma grande lacuna ao estender o conceito de membros da família para incluir os irmãos do requerente de asilo, além de alterar a condição de que a família tenha sido previamente constituída no país de origem, passando a exigir que tenha sido ela constituída antes da chegada do requerente ao território dos Estados-Membros⁵²¹.

Como indicamos no início da dissertação, esta era uma lacuna demasiadamente prejudicial, de forma que a sua alteração é de grande relevância para manutenção da unidade familiar, todavia, o conceito de membros da família ainda não abarca os filhos maiores do requerente e nem os filhos menores que sejam casados.

Muitas vezes, o conceito de família nuclear não reflete a forma pela qual ela foi constituída ou evoluiu no resto do mundo, para além das sociedades europeias, deixando de acompanhar, do mesmo modo, as mudanças que foram ocorrendo na sua estrutura durante o deslocamento forçado, como mortes e desaparecimentos⁵²².

Sendo assim, é imprescindível que os Estados-Membros avaliem caso a caso os laços havidos e as circunstâncias individuais, expandindo sempre que possível o benefício da unidade familiar para além do conceito de membro da família previamente e rigorosamente fixado⁵²³.

Em outra oportunidade, defendemos a utilização da cláusula de soberania como um instrumento eficaz para preservar os requerentes de asilo das deficiências do sistema

⁵¹⁸ Ver o artigo 7, nº 1, da Proposta de Dublin IV.

⁵¹⁹ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation**. p. 26.

⁵²⁰ Ver o artigo 41 da CDFUE.

⁵²¹ Ver o artigo 2, alínea g, da Proposta de Dublin IV.

⁵²² ESCRITÓRIO DA CRUZ VERMELHA DA UNIÃO EUROPEIA; CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **Disrupted Flight: The Realities of Separated Refugee Families in the EU**. Bruxelas, 2014. p. 11.

⁵²³ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation**. p. 15.

de Dublin, impedindo que violações aos direitos fundamentais fossem cometidas quando da transferência para o Estado-Membro responsável⁵²⁴.

Apesar da importância das cláusulas discricionárias, a cláusula de soberania e a cláusula humanitária foram restringidas na proposta de reformulação de Dublin, de modo a se tornarem inaplicáveis após a determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo⁵²⁵.

Além do encurtamento do prazo para o uso das cláusulas discricionárias, há, da mesma forma, uma restrição da abrangência da cláusula de soberania, que deve ser utilizada apenas com base em razões familiares relativas aos membros da família não abrangidos pelo artigo 2, alínea g, de Dublin IV⁵²⁶.

As alterações trazem consigo consequências graves ao escopo de proteção, considerando que em outros momentos, como, por exemplo, durante a fase de transferência, a invocação da cláusula de soberania poderia ser crucial para impedir que um requerente de asilo com problemas graves de saúde fosse enviado para o Estado-Membro responsável⁵²⁷.

Segundo a proposta, a cláusula de soberania seria apenas invocável nos casos em que o Estado-Membro queira tomar a seu cargo um requerente de asilo a fim de mantê-lo ou trazê-lo para junto dos membros da família alargada⁵²⁸. Tal previsão vai na contramão dos avanços anteriormente alcançados e do objetivo humanitário, que exige uma aplicação mais flexível, de acordo com as circunstâncias individuais e com a finalidade de promover o acesso rápido aos procedimentos de asilo⁵²⁹.

Vejamos que em Dublin IV, a cláusula de soberania supre as lacunas outrora existentes com relação à designação dos membros da família, em contrapartida, para ser

⁵²⁴ FRANÇA, Ana Carolina. **A consolidação do Sistema Europeu Comum de Asilo e os impactos na gestão dos fluxos migratórios**. Seção 1.3.1.

⁵²⁵ Ver o artigo 19, nº 1 e 2, da Proposta de Dublin IV.

⁵²⁶ Ver o artigo 19, nº 2, da Proposta de Dublin IV.

⁵²⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR Comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining an application for international protection lodged in one of the member States by a third-country national or stateless person (recast) – COM (2016) 270**. 2016. p. 24.

⁵²⁸ Ver o artigo 19, nº 2, da Proposta de Dublin IV.

⁵²⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR Comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining an application for international protection lodged in one of the member States by a third-country national or stateless person (recast) – COM (2016) 270**. p. 24.

aplicada, precisará superar a limitação temporal e a discricionariedade conferida aos Estados-Membros para invocá-la.

Sobre a discricionariedade, o considerando 21 afirma que o quando o Estado-Membro assume a responsabilidade pela análise de um pedido que não era de sua competência, ele compromete a eficácia e sustentabilidade do sistema, o que deve ser feito, portanto, em caráter excepcional⁵³⁰.

Segundo o entendimento do ECRE, do qual compartilhamos, a proposta prega que o voluntarismo, ao invés de garantir a eficácia de Dublin, impediria que os Estados-Membros manuseassem suas responsabilidades com pragmatismo, esquecendo-se o legislador que Dublin deveria servir como um meio para garantir o acesso rápido dos requerentes à proteção, e não como um fim em si mesmo⁵³¹.

O Parlamento Europeu, por sua vez, propõe a alteração completa do texto da Comissão, defendendo que o Estado-Membro deve ter a possibilidade de derrogar a aplicação dos critérios de responsabilidade e de analisar um pedido de proteção internacional que tenha sido a ele apresentado, ou a outro Estado-Membro, mesmo que os critérios vinculativos não determinem a sua responsabilidade⁵³².

Para garantir o cumprimento das normas de Dublin, sanções foram previstas a fim de desencorajar os abusos e movimentos secundários, como a submissão do pedido de asilo ao procedimento acelerado nos casos em que o requerente não apresenta o pedido no Estado-Membro de primeira entrada, bem como o impedimento de acesso às condições de acolhimento quando o requerente se encontra em um Estado-Membro que não seja aquele em que deve estar presente⁵³³.

Conforme examinaremos adiante, nas propostas legislativas apresentadas, as sanções são questionáveis na medida em que são impostas para penalizar e dissuadir os movimentos secundários, assim como a entrada irregular. O aumento da coerção demonstra a incapacidade de Dublin para lidar com os seus próprios problemas, bem como a sua relutância para reformar verdadeiramente o sistema, de modo a promover uma

⁵³⁰ Ver o considerando 21 da Proposta de Dublin IV.

⁵³¹ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation**. p. 17.

⁵³² PARLAMENTO EUROPEU. Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação). **A8-0345/2017**, 6 nov. 2017. Alteração 11.

⁵³³ Ver o artigo 5, nº 1 e 3, da Proposta de Dublin IV. O relatório do Parlamento Europeu sobre a proposta de Dublin IV, mais uma vez, suprimiu ambas as previsões.

distribuição mais justa da responsabilidade e expandir os canais legais de acesso à proteção.

Atualmente, a proposta está aguardando a posição do Parlamento em primeira leitura.

4.1.1.1 Mecanismo corretivo da repartição

Vejamos que na presente Proposta de Regulamento o mecanismo de alerta rápido, previsto em Dublin III, seria revogado e substituído por um mecanismo corretivo da repartição⁵³⁴, cujo monitoramento e garantia de bom funcionamento seria assegurado por uma agência que viria a substituir o EASO, a Agência da União Europeia para Asilo⁵³⁵, assunto que será por nós abordado mais adiante.

Apesar do Regulamento proposto estar assentado no mesmo sistema de alocação de responsabilidades de seu antecessor, ele estabelece um mecanismo corretivo para ser aplicado em benefício de um Estado-Membro que tenha sido confrontado com um número desproporcional de pedidos de proteção internacional⁵³⁶.

O momento oportuno para o acionamento do mecanismo não depende de uma análise discricionária, mas sim do somatório do número de pedidos de proteção internacional pelos quais o Estado-Membro é responsável e do número de pessoas efetivamente reinstaladas, que não pode ser superior a 150% do número de referência para o Estado-Membro em questão⁵³⁷.

O número de referência, por sua vez, é determinado através de uma chave de referência que se baseia em critérios relativos à dimensão da população e ao PIB total de cada Estado-Membro, segundo os números fornecidos pelo EUROSTAT⁵³⁸. Neste ponto, há de se ressaltar a importância da Agência da União Europeia para Asilo, visto que cabe a ela o estabelecimento da chave de referência e a adaptação anual dos números dos critérios para a própria chave, a partir das informações fornecidas também pelo EUROSTAT⁵³⁹.

⁵³⁴ Ver o artigo 34 da Proposta de Dublin IV.

⁵³⁵ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 728.

⁵³⁶ Ver o artigo 34, nº 1, da Proposta de Dublin IV.

⁵³⁷ Ver o artigo 34, nº 1 e 2, da Proposta de Dublin IV.

⁵³⁸ Ver o artigo 35, nº 1 e 3, da Proposta de Dublin IV.

⁵³⁹ Ver o artigo 35, nº 4, da Proposta de Dublin IV.

Desta forma, através do sistema automatizado, que aplica a chave de referência, os solicitantes de asilo podem ser distribuídos para Estados-Membros que se encontrem abaixo da sua respectiva quota, caso o Estado-Membro inicialmente responsável tenha atingido o limiar relativo ao total de pedidos pelos quais era responsável (150% do número de referência)⁵⁴⁰.

Segundo o artigo 80 do TFUE, a União deve adotar medidas adequadas para a aplicação do princípio da solidariedade, sendo, portanto, o mecanismo corretivo da repartição previsto na proposta Dublin IV, um instrumento para assegurar a partilha equitativa das responsabilidades entre os Estados-Membros e o rápido acesso dos requerentes aos procedimentos de asilo⁵⁴¹.

Todavia, como seria possível garantir uma partilha justa de responsabilidades enquanto a própria proposta admite que haverá uma prévia desigualdade de distribuição na prática, necessitando assim de um mecanismo corretivo e complementar para diminuir as pressões desproporcionais a que alguns Estados-Membros estarão sujeitos⁵⁴²?

Segundo a visão do ECRE, optar por um limiar de 150% significa ratificar que há um desequilíbrio latente e constante na distribuição de responsabilidades, de forma que Dublin IV se limitaria a remediar situações que se mostrassem extremamente desproporcionais⁵⁴³.

Ademais, apesar de recorrentemente nos referirmos ao limiar de 150%, a proposta de Dublin IV é omissa com relação à fórmula utilizada para se chegar precisamente a este número. Acreditamos que, uma vez que o Estado-Membro já se encontra sob pressão desproporcional, qualquer situação capaz de lhe atribuir uma responsabilidade superior a sua capacidade, seja quanto à análise de pedidos de asilo ou de acolhimento, deveria ser suficiente para acionar o mecanismo corretivo da repartição⁵⁴⁴.

A aplicação da atribuição corretiva cessa quando o Estado-Membro sob pressão tem o número de pedidos apresentados reduzido a 150% da sua capacidade⁵⁴⁵, o que nos faz questionar se, na prática, o mecanismo corretivo da repartição não seria um sistema automatizado, assentado em uma regra puramente matemática, que ao ter o limiar

⁵⁴⁰ Ver o artigo 36, nº 1, da Proposta de Dublin IV.

⁵⁴¹ Ver o considerando 31 da Proposta de Dublin IV.

⁵⁴² CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation**. p. 32.

⁵⁴³ Ibid., p. 34.

⁵⁴⁴ Ibid.

⁵⁴⁵ Ver o artigo 43 da Proposta de Dublin IV.

diminuído para 149% já dispensaria os Estados-Membros do dever de assistir aqueles com um elevado número de solicitações.

Para o ECRE, o mecanismo só deve cessar após um lapso temporal de pelo menos 6 meses, período necessário para que os Estados-Membros, além de desenvolverem suas respectivas capacidades para lidar com o grande número de solicitações, possam também reduzir consideravelmente o número de pedidos em relação à sua capacidade, sendo este momento oportuno para a tomada de medidas estruturais para lidar com a pressão⁵⁴⁶.

A verificação dos laços familiares é postergada no novo mecanismo, de modo que passa a ser uma obrigação do Estado-Membro de atribuição, e não do Estado-Membro onde foi apresentado o primeiro pedido, que teve o primeiro contato com o requerente de asilo.

O Estado-Membro de atribuição deve analisar o pedido de proteção internacional e, se alguns dos critérios objetivos elencados forem constatados, não cabendo a si a responsabilidade pela análise do pedido, deve então solicitar ao Estado-Membro responsável que tome a cargo o requerente⁵⁴⁷.

Tal medida é preocupante, especialmente para as crianças e pessoas com necessidades especiais, como no caso do dependente em idade avançada⁵⁴⁸, já que a tomada de cargo pode vir a retardar o acesso destas pessoas aos procedimentos de asilo, visto que a efetiva transferência para o Estado-Membro de atribuição pode ocorrer em até quatro semanas a contar da decisão de transferência⁵⁴⁹.

Para o ACNUR, a primazia da unidade familiar e do superior interesse da criança impera, exigindo-se, portanto, que a avaliação dos vínculos familiares e das necessidades especiais dos requerentes de asilo sejam feitas no Estado-Membro onde foi apresentado o primeiro pedido, de modo a garantir o acesso rápido aos procedimentos de asilo e reduzir o número de transferências, bem como os seus custos associados⁵⁵⁰.

Mais uma vez, o sistema foi delineado sem considerar as preferências ou conexões substantivas que os requerentes de asilo têm com determinado Estado-Membro,

⁵⁴⁶ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation**. p. 35.

⁵⁴⁷ Ver o artigo 39, alínea e, da Proposta de Dublin IV.

⁵⁴⁸ Ver o artigo 18 da Proposta de Dublin IV.

⁵⁴⁹ Ver o artigo 38, alínea c, da Proposta de Dublin IV.

⁵⁵⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR Comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining an application for international protection lodged in one of the member States by a third-country national or stateless person (recast) – COM (2016) 270**. p. 33.

acreditando o ACNUR que, embora não haja um direito irrestrito de escolha do país de asilo, as preferências devam ser atendidas na medida do possível⁵⁵¹, uma vez que, como veremos, isto auxiliaria na integração e, conseqüentemente, na redução dos movimentos secundários.

O Parlamento Europeu propõe que o texto da Comissão seja alterado a fim de que os movimentos secundários sejam combatidos e os requerentes encorajados a requerer asilo no Estado-Membro de chegada, permitindo que as características da família alargada, vínculos sociais ou culturais, competências linguísticas ou outros vínculos significativos sejam por eles suscitados para requerer a análise do pedido de asilo por um determinado Estado-Membro⁵⁵².

Ademais, é proposto que uma nova previsão seja incluída em Dublin IV, o artigo 14-A, de modo a tornar responsável pela análise do pedido de asilo o Estado-Membro cuja instituição de ensino estabelecida em seu território tenha emitido diploma ou outra qualificação ao requerente⁵⁵³.

Vejamos um outro ponto crítico da proposta, que permite a não participação temporária de um Estado-Membro de atribuição no mecanismo corretivo, deixando de exigir, da mesma forma, a apresentação de qualquer justificativa para tanto, sendo imposto ao Estado-Membro apenas o dever de comunicar a informação aos demais Estados-Membros, à Comissão e à Agência da União Europeia para Asilo⁵⁵⁴.

Durante os doze meses subsequentes à comunicação, período em que o Estado-Membro não participou do mecanismo corretivo, o sistema automatizado contabiliza cada pedido que lhe teria sido atribuído e, findo o prazo, informa ao Estado-Membro o número de requerentes de asilo que teriam sido de sua responsabilidade⁵⁵⁵.

Por cada requerente que lhe teria sido atribuída a responsabilidade pela análise do pedido de asilo, caso tivesse participado do mecanismo corretivo da repartição, é devida uma contribuição de solidariedade no valor de 250.000€, montante este a ser pago para o Estado-Membro determinado como responsável pela análise dos respectivos pedidos⁵⁵⁶.

⁵⁵¹ Ibid., p. 34.

⁵⁵² PARLAMENTO EUROPEU. Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação). Alteração 11 e 128.

⁵⁵³ Ibid., alteração 117.

⁵⁵⁴ Ver o artigo 37, nº 1, da Proposta de Dublin IV.

⁵⁵⁵ Ver o artigo 37, nº 2 e 3, da Proposta de Dublin IV.

⁵⁵⁶ Ver o artigo 37, nº 3, da Proposta de Dublin IV.

A partir de então, a solidariedade passa a ter valor, ser mercantilizada, como bem pontuou Mitsilegas, passando Dublin IV a empregar a expressão “contribuição de solidariedade” para admitir a compensação financeira pela não participação do Estado-Membro no mecanismo corretivo da repartição⁵⁵⁷. No mesmo sentido, Karageorgiou afirma que a contribuição financeira em troca da dispensa do requerente de asilo representa não apenas uma prática que pretende mercantilizar o indivíduo, mas que também viola a Convenção de Genebra de 1951 e o próprio instituto do asilo⁵⁵⁸. Desta forma, o que se entende por justiça no mecanismo corretivo passa a corresponder aos interesses dos Estados-Membros, cujas contribuições e responsabilidades são negociadas em uma espécie de mercado⁵⁵⁹.

Acreditamos que embora se tenha intitulado o artigo de “solidariedade” financeira, o que se pretende é criar um “crédito de refugiado”, permitindo que Estados-Membros que não contribuíram com o mecanismo corretivo da repartição possam comprar a parcela de responsabilidade que lhes teria sido atribuída.

A opção pela “contribuição de solidariedade” advém de um poder discricionário indiscriminado que é conferido aos Estados-Membros e que contradiz os próprios valores preconizados por Dublin IV, demonstrando que, mais uma vez, a responsabilidade pela análise dos pedidos de asilo não é assumida voluntariamente, em um espírito de solidariedade intra-UE, mas é declinada por meio da compensação financeira⁵⁶⁰.

O Parlamento Europeu, em seu relatório sobre a proposta, suprimiu o artigo 37, justificando que o mecanismo corretivo da repartição visa equilibrar o compartilhamento injusto de responsabilidades, de forma que permitir que os Estados-Membros paguem para evitar a responsabilidade de ajudar as pessoas que necessitam de proteção internacional seria inadmissível, sendo também injusto com os Estados-Membros que se encontram na linha de frente⁵⁶¹.

Como vimos acima, a proposta de Dublin IV é mais rígida do que o regulamento vigente, aplicando sanções severas aos requerentes de asilo que descumprem as suas

⁵⁵⁷ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 729.

⁵⁵⁸ KARAGEORGIOU, Eleni. The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity. p. 355.

⁵⁵⁹ Ibid.

⁵⁶⁰ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation**. p. 37.

⁵⁶¹ PARLAMENTO EUROPEU. Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação). Alteração 178.

regras. Mas quando são os próprios Estados-Membros a burlar as regras de atribuição de responsabilidade, como no caso do crédito de refugiado, deveríamos admitir tal previsão com complacência? Os Estados-Membros com poderio financeiro não estariam desestimulados a fazer parte do mecanismo corretivo da repartição?

Para nós, toda a cooperação que envolve ônus estará sempre sujeita ao jogo político, deixando de ser puramente voluntária, visto que não há altruísmo na relação entre Estados quando se trata de assumir responsabilidades. A opção da “contribuição de solidariedade” apenas confirma que a distribuição justa e proporcional é ilusória, visto que a responsabilidade de um Estado-Membro passa a ser proporcional a sua riqueza, sendo os seus recursos financeiros suficientes para afastar as obrigações ao abrigo do SECA, transferindo-as para outros Estados-Membros⁵⁶².

Apesar do mecanismo corretivo da repartição se apresentar como uma saída viável quando há o sobrecarregamento de determinado Estado-Membro, ele continua preocupado em servir aos interesses dos Estados, assentado em uma abordagem excludente dos indivíduos que necessitam de proteção internacional.

A reformulação do sistema de Dublin, de modo a repartir a responsabilidade de forma mais justa e equitativa entre os Estados-Membros, exige que os critérios de alocação de responsabilidade sejam necessariamente revistos, bem como que o sistema automatizado dê lugar, quando preciso, às avaliações da situação individual dos requerentes de asilo e de suas preferências.

Um mecanismo corretivo da repartição, como o próprio nome já nos diz, indica que existe um desequilíbrio prévio e conhecido pela Comissão Europeia quando da elaboração da proposta de Dublin IV. Desta maneira, acreditamos que pode haver sim um mecanismo eficaz a ser criado, o de alocação de responsabilidade, capaz de promover a distribuição proporcional dos requerentes de asilo pelos Estados-Membros, segundo as suas respectivas capacidades, e sem a previsão de qualquer “contribuição de solidariedade” ou limiar.

4.1.2 Reforço do Regulamento EURODAC

⁵⁶² CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation*. p. 37.

O Regulamento nº 603/2013 (Regulamento EURODAC) é responsável por manter uma base de dados biométricos que contém as impressões digitais dos requerentes de asilo na UE, coletadas no Estado-Membro de primeira entrada, e que são posteriormente transmitidas para um sistema central acessível por todos os Estados-Membros.

O banco de dados também atende aos propósitos de segurança da UE, considerando que os dados coletados são compartilhados com as autoridades policiais dos Estados-Membros e com a EUROPOL, serviço europeu de polícia.

A agência EUROPOL é responsável por garantir o cumprimento da lei, lutando contra as formas graves de criminalidade internacional e de terrorismo, que constituem uma grave ameaça para a segurança interna da UE e para todos os seus cidadãos⁵⁶³.

Embora a criação do EURODAC tenha se dado para facilitar a aplicação da Convenção de Dublin, é inegável que o acesso ao sistema seja de valiosa importância para a prevenção, detecção e investigação de infrações terroristas ou de outras infrações penais graves, quando feito em conformidade com a lei⁵⁶⁴.

O EURODAC é uma ferramenta essencial para o funcionamento do Regulamento de Dublin, tendo em vista que é a partir da comparação das impressões digitais que se pode precisar o país de primeira entrada, regra geral utilizada para determinar o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo⁵⁶⁵.

Em razão da crise migratória e de refugiados, muitos Estados-Membros deixaram de cumprir integralmente a obrigação de coleta de impressões digitais, sendo posteriormente constatado que milhares de migrantes ilegais e menores desacompanhados transitaram livremente pelos territórios da UE, realizando movimentos secundários e se fixando irregularmente em locais que não eram os responsáveis pelo seu acolhimento, sendo invisíveis às autoridades⁵⁶⁶.

⁵⁶³ EUROPOL. **Sobre a EUROPOL.**

⁵⁶⁴ Ver os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) nº 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) nº 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) nº 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça.

⁵⁶⁵ Ver o artigo 1, nº 1, do Regulamento (UE) nº 603/2013.

⁵⁶⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 272 final.** Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do [Regulamento (UE) nº 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por nacionais de países terceiros ou apátridas], da identificação

Desta forma, a reforma tornou-se imperativa no sentido de reforçar o sistema EURODAC e alargar o seu campo de atuação para fins de migração, vindo a permitir que Estados-Membros armazenem e pesquisem dados de nacionais de países terceiros ou apátridas que não sejam requerentes de proteção internacional⁵⁶⁷. Desta forma, os migrantes em situação irregular que se esquivam da identificação seriam expostos, bem como a emissão de novos documentos seria impossibilitada.

Segundo a proposta, o sistema será reestruturado para recolher e transmitir um dado biométrico adicional, a imagem facial, sendo também a obrigatoriedade da coleta de impressões digitais reduzida de 14 anos para 6 anos de idade, o que permitirá que menores que estão separados de suas famílias sejam identificados e tenham a sua proteção reforçada⁵⁶⁸.

Além disso, os dados pessoais do interessado serão mantidos na base de dados, como o nome, idade, data de nascimento, nacionalidade, documentos de identidade e imagem facial, já que no Regulamento atual somente as impressões digitais são armazenadas, não sendo nenhum dado pessoal conservado, à exceção do relacionado ao sexo⁵⁶⁹.

A partir do alargamento do âmbito de aplicação do EURODAC, o processo de identificação dos nacionais de países terceiros que permanecem em território europeu de forma ilegal será acelerado, permitindo que os procedimentos de regresso e de readmissão sejam iniciados mais rapidamente⁵⁷⁰. Ademais, ao permitir a consulta de todas as informações armazenadas, mais completas e com imagem facial, pelas autoridades competentes e a EUROPOL, há uma complementação da política de segurança interna da União⁵⁷¹, fortalecendo a proteção dos Estados-Membros e dos cidadãos.

Para nós, as propostas de reforma do Regulamento são bastante pertinentes e enriquecedoras, no entanto, em alguns pontos observamos que elas insistem em remediar as consequências dos problemas que pretendem solucionar, e não as suas causas, como no caso dos movimentos secundários.

de nacionais de países terceiros ou apátridas em situação irregular, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei que altera o Regulamento (UE) n° 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação). 4 maio 2016, Bruxelas. p. 2.

⁵⁶⁷ Ibid., p. 3.

⁵⁶⁸ Ibid., p. 13 e 14.

⁵⁶⁹ Ibid., p. 13.

⁵⁷⁰ Ibid., considerando 12.

⁵⁷¹ Ibid., p. 6.

Os movimentos secundários realizados pelos requerentes de asilo e migrantes são um problema na atual versão do SECA, principalmente enquanto as lacunas no processo de coleta de impressões digitais existirem. Todavia, remodelar o EURODAC para identificar mais rapidamente as pessoas irregulares não solucionará o problema dos movimentos secundários, visto que são estes o desdobramento da disparidade no tratamento do instituto do asilo na UE e da injustiça do sistema de alocação de responsabilidades de Dublin.

Ademais, tememos que o alargamento do âmbito de aplicação do Regulamento, a fim de permitir que nacionais de países terceiros em situação irregular sejam mais facilmente identificados pelas autoridades, acabe por facilitar o uso indiscriminado dos dados do EURODAC, violando o direito fundamental de respeito à vida privada dos indivíduos que têm os seus dados sob tratamento.

Desta maneira, o grande receio da reformulação do Regulamento, nos termos em que foi proposta, reside na proteção dos dados pessoais e no tratamento que aqueles que eventualmente tenham acesso ao banco de dados os darão, temendo que, ao invés de combater a imigração ilegal, acabe por se admitir uma nova ferramenta de controle social.

Atualmente, a proposta está aguardando a posição do Parlamento em primeira leitura.

4.1.3 Criação da Agência da União Europeia para o Asilo

A proposta de Regulamento que cria a Agência da União Europeia para Asilo e revoga o Regulamento (UE) nº 439/2010 propõe a transformação do EASO em uma agência de pleno direito, tornando seu mandato mais forte e amplo. Desta forma, pretende-se facilitar e melhorar o funcionamento do SECA, apoiando o sistema de Dublin e prestando uma maior assistência operacional e técnica aos Estados-Membros⁵⁷².

O EASO, criado pelo Regulamento (UE) nº 439/2010, promoveu a cooperação prática entre os Estados-Membros, ajudando-os a cumprir as suas obrigações ao abrigo do SECA, vindo a nova agência a prestar igual apoio, devendo reforçar e complementar os sistemas nacionais de asilo e de acolhimento⁵⁷³.

⁵⁷² COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 271 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) nº 439/2010. 4 maio 2016, Bruxelas.

⁵⁷³ Ibid., considerando 4.

A nova agência, que teve o seu nome alterado em razão da ampliação das funções, deverá garantir que a avaliação dos pedidos de proteção internacional seja convergente em toda a UE, de modo a eliminar a disparidade nas taxas de reconhecimento entre os Estados-Membros⁵⁷⁴. Para tanto, os Estados-Membros serão assistidos em todos os procedimentos de asilo, de maneira que pessoal, ferramentas e meios financeiros serão dispostos para auxiliá-los no processamento rápido e completo do pedido, permanecendo a decisão final a seu cargo⁵⁷⁵.

As funções da Agência, como dito, serão alargadas, podendo os Estados-Membros solicitar assistência operacional e técnica a ela para a execução das suas obrigações em matéria de asilo⁵⁷⁶. A Agência poderá facilitar a apreciação dos pedidos de proteção internacional por parte das autoridades nacionais competentes, bem como prestar-lhes assistência⁵⁷⁷, inclusive em tarefas que envolvam a identificação e registro dos nacionais de países terceiros⁵⁷⁸.

De todo modo, o poder de tomada de decisão mantém-se sob a competência dos Estados-Membros e suas autoridades nacionais⁵⁷⁹, que são, por sua vez, supervisionadas pelos próprios governos nacionais. Sendo assim, mesmo com a criação de uma agência da UE e a coordenação de esforços entre os Estados-Membros para que orientações comuns sejam desenvolvidas, não se poderia impor determinada prática de tomada de decisão a um Estado-Membro⁵⁸⁰.

Segundo a proposta da Comissão, a agência prestará assistência complementar nos hotspots e centros controlados, em trabalho conjunto com a FRONTEX, podendo enviar equipes de apoio à gestão da migração para fornecer suporte nas fronteiras, no asilo e no regresso de nacionais de países terceiros⁵⁸¹.

Neste ponto, mais uma vez, reside nossa preocupação quanto à utilização da nova agência para expandir o controle nas fronteiras e zonas quentes, havendo o reforço das políticas rígidas de acesso ao território europeu, o que só será possível se um outro

⁵⁷⁴ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Agência da UE para o Asilo**: Presidência e Parlamento Europeu chegam a amplo acordo político. Comunicado de Imprensa, 29 jun. 2017.

⁵⁷⁵ COMISSÃO EUROPEIA. **A reinforced European Union Agency for Asylum**. 2018. p. 1.

⁵⁷⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 271 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) nº 439/2010. Artigo 16, nº 1.

⁵⁷⁷ Ibid., artigo 16, n.º 3, alíneas b e c.

⁵⁷⁸ Ibid., artigo 16, n.º 3, alínea a.

⁵⁷⁹ Ibid., considerando 46.

⁵⁸⁰ BERND, Parusel; SCHNEIDER, Jan. **Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonisation of asylum outcomes**. Estocolmo: Delmi, 2017. n. 9. p. 121.

⁵⁸¹ COMISSÃO EUROPEIA. **A reinforced European Union Agency for Asylum**. p. 1.

objetivo da agência não for de fato cumprido, o de uniformização no tratamento dos pedidos de asilo.

As informações sobre a situação de asilo na União e nos países terceiros que a possam impactar devem ser recolhidas e analisadas pela Agência da União Europeia para Asilo⁵⁸². Da mesma forma, informações sobre os procedimentos de asilo, condições de acolhimento, taxas de reconhecimento, qualidade de proteção e outros domínios relevantes, devem ser prestadas pelos Estados-Membros quando forem solicitadas pela Agência⁵⁸³.

Para que a disparidade na taxa de reconhecimento seja eliminada, como se pretende, seria recomendável que a agência, em sua atuação, emitisse recomendações concretas quando detectado que a taxa de proteção de uma certa nacionalidade, em um determinado Estado-Membro, está abaixo ou acima da taxa média europeia de proteção para a referida nacionalidade⁵⁸⁴.

Segundo Bernd e Schneider, a partir da definição de uma faixa ou margem europeia, a identificação e o monitoramento de situações de extremo desvio se tornam possíveis, já que embora alguns Estados-Membros queiram deliberadamente implantar políticas restritivas, outros apenas as praticam por puro desconhecimento ou ignorância⁵⁸⁵.

Sendo assim, acreditamos que ao tornamos público os extremos desvios de determinados Estados-Membros, estes se sentiriam pressionados a prestar esclarecimentos acerca do descompasso com o restante da UE, ao mesmo passo que também contribuiríamos para que campanhas de esclarecimento e desmistificação de prejulgamentos fossem exitosas.

A redução dos movimentos secundários também se apresenta como um objetivo da nova agência, que pretende contribuir para que a responsabilidade pela concessão de proteção seja distribuída de uma forma mais justa pelos Estados-Membros⁵⁸⁶, o que, no entanto, requer muito mais do que a simples criação de uma agência, mas de reformulações em todos os instrumentos que compõem o SECA.

⁵⁸² COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 271 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n° 439/2010. Considerando 8.

⁵⁸³ Ibid., artigo 13, n. ° 2.

⁵⁸⁴ BERND, Parusel; SCHNEIDER, Jan. **Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonisation of asylum outcomes**. p. 121.

⁵⁸⁵ Ibid.

⁵⁸⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **A reinforced European Union Agency for Asylum**. p. 1.

Como dissemos inicialmente, a agência terá como função apoiar o sistema de Dublin, de forma que, após a aprovação da sua reforma, passaria também a ter funções e deveres adicionais, prestando apoio aos Estados-Membros no que toca à aplicação e gestão do mecanismo de correção proposto em Dublin IV.

Todavia, o apoio ao sistema de alocação de responsabilidade de Dublin e a garantia de funcionamento e distribuição equitativa dos pedidos de proteção pelos Estados-Membros são hoje irreconciliáveis, tendo em vista que o Regulamento de Dublin necessita de uma verdadeira reforma. Como vimos, Dublin IV não é capaz de corrigir as lacunas e deficiências por nós identificadas, sendo indispensável o estabelecimento de um mecanismo que não sobrecarregue os Estados-Membros com fronteiras externas e que tenha em consideração as circunstâncias pessoais dos requerentes de asilo.

Em 2018, a proposta de Regulamento para a criação de uma Agência da União Europeia para o Asilo foi alterada de modo a inserir considerandos e modificar a redação dada aos artigos 16, que também foi objeto de aditamento, 21 e 47⁵⁸⁷. No entanto, em 10 de dezembro de 2018, a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) votou e rejeitou as modificações incluídas na segunda proposta em razão dos desafios processuais e técnicos apresentados.

Atualmente, a proposta está aguardando a posição do Parlamento em primeira leitura.

4.1.3.1 Federalização: tratamento dos pedidos de asilo a nível europeu e transferência do poder de tomada de decisão para uma autoridade ou agência da UE

Atualmente, o Regulamento EASO dispõe que o Gabinete de Apoio não deverá dispor de competências diretas ou indiretas no processo de tomada de decisões sobre pedidos individuais de proteção internacional, que são, por sua vez, responsabilidade das autoridades de asilo designadas pelos Estados-Membros⁵⁸⁸.

A Comissão Europeia declarou, em abril de 2016, que pretendia a longo prazo transferir a responsabilidade pelo tratamento dos pedidos de asilo para o nível da UE,

⁵⁸⁷ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2018) 633 final**. Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) nº 439/2010. 12 set. 2018, Bruxelas.

⁵⁸⁸ Ver o considerando 14 e o artigo 2, nº 6, do Regulamento nº 439/2010.

sugerindo que o EASO fosse transformado em um organismo de tomada de decisão em primeira instância⁵⁸⁹. O organismo, como já visto por nós, seria composto por representantes de cada um dos Estados-Membros, permanecendo estes responsáveis pelo acolhimento dos requerentes de asilo e refugiados, que lhes seriam atribuídos a partir de uma chave de repartição.

Uma estrutura de recursos a nível europeu também seria criada, de forma que um processo de tomada de decisão único e centralizado harmonizaria os procedimentos, promovendo a chave de repartição, por sua vez, a partilha equitativa da responsabilidade pelo acolhimento dos requerentes de asilo e refugiados entre os Estados-Membros⁵⁹⁰. A Comissão reconheceu que para a implementação da federalização seria necessária uma grande transformação institucional, bem como o provimento de recursos consideráveis para sustentar os novos organismos da UE, o que faria com que este modelo não fosse operável a curto nem a médio prazo⁵⁹¹.

Como vimos, em maio de 2016, a Comissão propôs a criação de uma Agência Comum da União Europeia para Asilo que, apesar das funções alargadas no que toca à prestação de assistência operacional e técnica aos Estados-Membros na gestão dos sistemas de asilo e de acolhimento, não possuía qualquer ingerência sobre a decisão final do pedido de asilo, que permanecia a cargo dos Estados-Membros.

Desta forma, todas as medidas tomadas pela Agência a fim de melhorar o funcionamento do SECA e apoiar os Estados-Membros que solicitaram assistência operacional e técnica deveriam ser encaradas como ferramentas de natureza não vinculativa, regidas pelo princípio da subsidiariedade⁵⁹². A União, por sua vez, só poderia intervir nos domínios que não fossem de sua competência exclusiva se e na medida em que os objetivos da ação não pudessem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros⁵⁹³.

Em setembro de 2018, a proposta foi alterada de modo a aditar um importante artigo, o qual permitiria à Agência executar a totalidade ou parte do procedimento de

⁵⁸⁹ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 197 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa. p. 9.

⁵⁹⁰ Ibid.

⁵⁹¹ Ibid.

⁵⁹² SCHNEIDER, Jan; GRAFF, Anna-Lucia. **EASO Reloaded**: Can The New EU Asylum Agency Guarantee A Standardised System of Protection? SVR's Research Unit: To The Point 2018-1. Berlim: The Expert Council of German Foundations on Integration and Migration, 2018. 10 p. p. 4.

⁵⁹³ Ver o artigo 5 do TUE.

proteção internacional na fase administrativa, conduzindo entrevistas e avaliando, inclusive, os elementos de prova do pedido de proteção internacional⁵⁹⁴.

Apesar da delegação de fases cruciais do processo de asilo à Agência, era dito que as decisões sobre os pedidos individuais permaneciam sob a competência dos Estados-Membros⁵⁹⁵, se tratando assim de um processamento comum do pedido de asilo, o que não acarretava qualquer prejuízo à soberania destes.

Como vimos, em dezembro de 2018, as modificações incluídas na segunda proposta da Comissão foram rejeitadas pela Comissão LIBE, no entanto, o debate acerca da possibilidade de federalização do processamento dos pedidos de asilo ganhou força, principalmente após a experiência nos hotspots gregos.

Adiante, trataremos das alterações legislativas necessárias e dos obstáculos legais que precisam ser superados para que o poder decisório sobre cada pedido individual de asilo seja transferido da esfera de competência dos Estados-Membros para a da UE.

Ao final, analisaremos brevemente uma queixa dirigida ao Provedor de Justiça com relação ao alargamento das funções do EASO nos hotspots gregos, tendo em vista que o Gabinete era encarregado da execução de parte do procedimento de asilo, influenciando diretamente no poder decisório dos Estados-Membros.

4.1.3.1.1 Competência exclusiva dos Estados-Membros

A federalização surge como uma alternativa para lidar com a disparidade no tratamento do instituto de asilo pelos Estados-Membros, promovendo a harmonização das normas de proteção de uma forma mais célere e, como consequência, a contenção dos movimentos secundários. No entanto, a transferência do poder decisório enfrenta duas grandes barreiras: o fato de exigir que os Estados-Membros abdicuem de parte da soberania e a superação dos questionamentos quanto à sua legalidade sob o ponto de vista do direito europeu.

O TFUE estabelece um SECA que inclua critérios e mecanismos de determinação do *Estado-Membro* responsável pela análise de um pedido de asilo⁵⁹⁶, previsão que, para Tsourdi, deixa evidente o objetivo da norma de excluir a hipótese de qualquer avaliação

⁵⁹⁴ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2018) 633 final**. Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n° 439/2010. Artigo 16 A, n° 2, alíneas f e g.

⁵⁹⁵ Ibid., artigo 16-A, n° 1.

⁵⁹⁶ Ver o artigo 78, n° 2, alínea e, do TFUE.

centralizada dos pedidos por uma agência da UE, o que deve ser respeitado em sua literalidade⁵⁹⁷.

Por outro lado, autores como Den Heijer, Rijpma e Spijkerboer afirmam ser sim admissível a transferência do poder decisório à UE, utilizando como fundamento o próprio objetivo do TFUE no que toca à construção de um sistema *européu* comum de asilo⁵⁹⁸.

Do mesmo modo, a Comissão Europeia argumenta que a leitura conjunta do artigo 78, nº 1 e 2, e do artigo 80 do TFUE pode constituir uma base jurídica adequada para o processamento do pedido de asilo a nível europeu, que seria implementado através de legislação horizontal aplicável a todos os Estados-Membros⁵⁹⁹.

Para tanto, um regulamento ou diretiva poderia ser adotado, desde que em atenção aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, ou então, caso não seja viável, as disposições estabelecidas poderiam ser utilizadas para aprimorar o mecanismo de cooperação⁶⁰⁰.

A proposta para transferir o poder da tomada de decisões em matéria de asilo para um órgão independente do governo nacional é atraente, considerando que o processo decisório pode se tornar menos susceptível a pressões políticas, sendo capaz, do mesmo modo, de promover a separação das autoridades de imigração, as quais podem interferir e influenciar a tomada de decisões⁶⁰¹.

Todavia, devemos analisar as implicações legais da federalização a partir do atual desenvolvimento do SECA que, ao contrário dos objetivos de construção de um sistema comum e harmônico, podem vir a representar mais um ponto de fragmentação, implicando em interferências mútuas entre as competências europeias e nacionais⁶⁰².

As decisões sobre os pedidos de asilo podem produzir efeitos legais nas esferas de competência nacional, a dizer, na detenção, acolhimento, retorno e recolocação, de forma que a transferência de somente parte da execução das políticas de asilo torna o

⁵⁹⁷ TSOURDI, Evangelia (Lilian). Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office. p. 1002.

⁵⁹⁸ HEIJER, Maarten Den; RIJPMMA, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. p. 639.

⁵⁹⁹ COMISSÃO EUROPEIA. **Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU.** p. 75.

⁶⁰⁰ Ibid.

⁶⁰¹ WILLIAMS, Richard. **Beyond Dublin:** A discussion Paper for the Greens/EFA in the European Parliament. The Greens/EFA. 2015. p. 14.

⁶⁰² HEIJER, Maarten Den; RIJPMMA, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. p. 639.

sistema vulnerável, principalmente por exigir uma cooperação ainda mais intensa entre os Estados-Membros e a UE⁶⁰³.

Como bem pontuou o especialista de um dos Estados-Membros consultados pela Comissão Europeia sobre o modelo de federalização, os fluxos migratórios mistos fazem com que muitos indivíduos solicitem primeiro o asilo para que, durante o período que compreende a análise do pedido e a sua rejeição, encontrem outra alternativa legal que lhes garantam a permanência no Estado-Membro desejado⁶⁰⁴.

Desta forma, o processamento do pedido de asilo a nível europeu, enquanto as outras formas de imigração ainda permanecem na esfera nacional de competência⁶⁰⁵, exigiria uma cooperação e comunicação ainda maior entre as partes envolvidas, a fim de garantir que a condição de refugiado e de migrante não sejam concomitantemente conferidas.

4.1.3.1.2 Limites para transferência de poderes soberanos às agências

Os limites constitucionais, por sua vez, podem frustrar o objetivo de federalizar o processo de tomada de decisão do pedido de asilo, considerando a limitação de transferência de poderes executivos para órgãos da União fora das instituições da UE⁶⁰⁶.

A doutrina que vigorava até o julgamento do caso ESMA (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados)⁶⁰⁷ era o da anti delegação ou delegação limitada, conhecida como doutrina Meroni, suportada por decisões do TJUE da década de 1950, que restringiam a delegação de poderes às agências da UE⁶⁰⁸.

Segundo o entendimento do Tribunal em *Meroni*, a transferência de poderes soberanos às autoridades fora das instituições da UE deveria ser restrita, de forma que

⁶⁰³ Ibid.

⁶⁰⁴ COMISSÃO EUROPEIA. **Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU.** p. 46.

⁶⁰⁵ Ibid.

⁶⁰⁶ HEIJER, Maarten Den; RIJPM, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. p. 639.

⁶⁰⁷ Cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-270/12.** Grande Secção. Reino Unido da Grã Bretanha e da Irlanda do Norte c. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. 22 de janeiro de 2014, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2014:18.

⁶⁰⁸ Cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-9/56.** Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA c. Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. 13 de junho de 1958, Luxemburgo. ECLI:EU:C:1958:7; UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-10/56.** Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA c. Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. 13 de junho de 1958, Luxemburgo. ECLI:EU:C:1958:8.

uma série de condições para a sua admissibilidade deveriam ser observadas, dentre elas, a impossibilidade de se delegar poderes discricionários, sob pena de distorção do equilíbrio institucional⁶⁰⁹.

Em 2014, o TJUE foi acionado pelo Reino Unido para anular um artigo que conferia à ESMA o poder de tomada de decisões juridicamente vinculativas, dotadas de um amplo poder discricionário para determinar a existência ou não de uma ameaça ao correto funcionamento e à integridade dos mercados financeiros, ou, ainda, para a estabilidade da totalidade ou de parte do sistema financeiro⁶¹⁰. Alegava, desta forma, que o artigo constante no regulamento violava o princípio estabelecido no acórdão *Meroni* com relação à delegação de poderes⁶¹¹.

O TJUE, por sua vez, julgou improcedente o pedido sob o argumento de que os poderes delegados à ESMA estavam de acordo com *Meroni*, de modo a permitir o estabelecimento de agências com poder de decisão que tivessem como objeto a melhoria das condições de estabelecimento e de funcionamento do mercado interno no domínio financeiro⁶¹².

No entanto, apesar de tentador, transpor o mesmo entendimento para o espaço de liberdade, segurança e justiça é um tanto quanto complexo, considerando que a gestão de fronteiras é um desdobramento do poder de polícia⁶¹³. Nesse cenário, o uso da força e da coerção pode fazer-se necessário, sendo, portanto, um poder de discricionariedade difícil de regular⁶¹⁴.

Para Goodwin, a estratégia de implementar uma política comum de asilo através de 27 sistemas nacionais é falha, assim como a utilizada no sistema de Dublin, que não

⁶⁰⁹ VOS, Ellen. **EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny**: European Implementation Assessment. Bruxelas: European Parliamentary Research Service, PE 627.131, 2018. 110 p. p. 43; UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-9/56**. *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA c. Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*. 13 de junho de 1958, Luxemburgo. p. 152; UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-10/56**. *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA c. Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*.

⁶¹⁰ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-270/12**. Grande Secção. Reino Unido da Grã Bretanha e da Irlanda do Norte c. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. para. 28.

⁶¹¹ VOS, Ellen. **EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny**: European Implementation Assessment. p. 44.

⁶¹² HEIJER, Maarten Den; RIJPM, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. p. 639; UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-270/12**. Grande Secção. Reino Unido da Grã Bretanha e da Irlanda do Norte c. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. para. 114–116.

⁶¹³ HEIJER, Maarten Den; RIJPM, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. p. 639.

⁶¹⁴ Ibid.

conseguiu promover o compartilhamento efetivo e justo das responsabilidades entre os Estados-Membros⁶¹⁵. O autor então sugere uma resposta a nível europeu para garantir proteção adequada às pessoas, de forma que estas gozariam de “asilo europeu, proteção europeia e direitos e benefícios de acordo com a lei da UE”⁶¹⁶. Para tanto, uma instituição europeia intitulada Agência Europeia de Migração e Proteção seria criada, de modo a exercer de forma conjunta as obrigações individuais dos Estados-Membros e os objetivos políticos e de proteção da UE⁶¹⁷.

Diferentemente de Goodwin, Hailbronner acredita não ser necessária a criação de uma agência da UE, todavia, ao tratar do controle dos movimentos secundários, defende a adoção de um procedimento de asilo uniforme, transparente e apartado do direito nacional, de acordo com as regras da UE, que viria a ser aplicado nos centros de acolhimento próximos às fronteiras externas, nos chamados hotspots⁶¹⁸.

As pessoas sujeitas ao procedimento europeu seriam excluídas dos procedimentos nacionais de asilo, devendo, do mesmo modo, ter os procedimentos de apelação conduzidos segundo o direito da UE e analisados por tribunais europeus especializados, que seriam constituídos⁶¹⁹.

Com a transferência do poder de tomada de decisão para uma autoridade ou agência europeia, seria necessário garantir a revisão judicial das decisões negativas de asilo e de entrada nas fronteiras, cabendo ao TJUE a análise dos recursos pelo fato da agência ser um órgão europeu⁶²⁰.

A Comissão Europeia sugere a criação de um tribunal especializado no âmbito do TJUE, assim como autorizado pelo artigo 257 do TFUE e já ocorrido no caso do Tribunal da Função Pública, que passaria a ser o responsável por ouvir e lidar com apelações contra as decisões administrativas proferidas pelo EASO⁶²¹. Além disto, a Comissão Europeia

⁶¹⁵ GOODWIN-GILL, Guy S. **Refugees and Migrants at Sea: Duties of Care and Protection in the Mediterranean and the Need for International Action**. Nápoles, 2015. p. 2 e 3. Goodwin fala na existência de 28 sistemas nacionais de asilo, considerando que, ao tempo da publicação, em 2015, a UE contava com 28 Estados-Membros. Todavia, em 2020, o Reino Unido deixou a UE, havendo atualmente 27 sistemas nacionais de asilo.

⁶¹⁶ Ibid., p. 3.

⁶¹⁷ Ibid.

⁶¹⁸ HAILBRONNER, Kay. Asyl in Europa - wenn, wie, wann, wo? **Frankfurter Allgemeine**. Frankfurt, 10 out. 2015.

⁶¹⁹ Ibid.

⁶²⁰ HEIJER, Maarten Den; RIJPM, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. p. 640.

⁶²¹ COMISSÃO EUROPEIA. **Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU**. p. 79.

pontua que o poder de tomada de decisão em primeira instância pode ser transferido para o tribunal especializado, caso seja constatada a inviabilidade de concedê-lo aos funcionários do EASO, que devem ter suas funções restritas à condução dos trabalhos preparatórios e à emissão de pareceres não vinculativos ao tribunal constituído⁶²².

Embora a opção de processamento conjunto apresentada se inspire em exemplos recentes de atividades legislativas, como o do Tribunal da Função Pública, é reconhecido pela própria Comissão que as áreas destas políticas são muito diferentes, de forma que a política de asilo suscita desafios muito mais complexos⁶²³, havendo entraves legais e de natureza política.

4.1.3.1.3 Reconhecimento mútuo

Ao transferirmos o poder de tomada de decisão para uma autoridade europeia, o procedimento para concessão do estatuto de refugiado passa a ser único e, desta forma, uma vez reconhecida a condição a nível europeu, seria esta automaticamente aceita por todos ao Estados-Membros da UE.

O reconhecimento mútuo das decisões positivas, que trataremos adiante, produziria o mesmo efeito benéfico para os refugiados⁶²⁴, de modo que a concessão do estatuto de refugiado pelo Estado-Membro responsável, através de seu procedimento nacional, ganharia efeito extraterritorial e se tornaria aplicável em todos os demais Estados-Membros.

Todavia, observamos que embora o reconhecimento mútuo produza o mesmo resultado da federalização, não o faz por meio de um procedimento de asilo único, capaz de conduzir a um status uniforme em toda a UE, o que acaba por permitir que as políticas nacionais de asilo divergentes subsistam.

Desta forma, a uniformização no tratamento dos pedidos de asilo, independentemente da ocorrência da federalização, se mostra um passo importante para a própria concretização do SECA, vindo a proporcionar a convergência das legislações nacionais em matéria de asilo e a diminuição da “loteria de asilo” na UE⁶²⁵.

⁶²² Ibid.

⁶²³ Ibid., p. 82.

⁶²⁴ GUILD, Elspeth. *et al.* **New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection**: Study for the LIBE Committee. p. 79.

⁶²⁵ Ibid.

4.1.3.1.4 Alargamento das funções na prática

Apesar da rejeição das alterações que visavam permitir a execução da totalidade ou parte do procedimento de proteção internacional pela Agência Comum da UE⁶²⁶, restou comprovado que o alargamento das funções já ocorria na prática, a exemplo do plano operacional do EASO para a Grécia, assinado entre o Gabinete e as autoridades gregas⁶²⁷.

A despeito da ausência de poderes do EASO para participar do processo de tomada de decisão dos pedidos de proteção internacional, o plano operacional permitia que especialistas do Gabinete conduzissem de maneira independente entrevistas de admissibilidade nos hotspots localizados na Grécia⁶²⁸.

A denúncia partiu do Centro Europeu de Direitos Constitucionais e Humanos (ECCHR), ONG alemã que dirigiu uma queixa ao Provedor de Justiça Europeu⁶²⁹ com o fito de suspender o envolvimento do EASO no processo de tomada de decisão, alegando que as observações finais, elaboradas após a entrevista de admissibilidade, tinham forma de decisão e não de recomendação à autoridade competente⁶³⁰.

A ONG argumentava que o EASO, ao realizar tais entrevistas, além de extrapolar a sua competência, também violava o direito de ser ouvido dos requerentes⁶³¹, pois não oferecia a oportunidade para que esclarecessem quaisquer inconsistências nos processos, não havendo um ambiente de confiança que permitisse tal interação⁶³².

Do mesmo modo, as conclusões do EASO serviam de base para a decisão final do Serviço Grego de Asilo (GAS) sobre a admissibilidade do pedido de asilo, embora a denúncia também narre que os entrevistadores não seguiam as diretrizes do próprio

⁶²⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2018) 633 final**. Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) nº 439/2010. Artigo 16-A, nº 2, alíneas f e g.

⁶²⁷ Cf. GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **EASO Hotspot Operating Plan to Greece** - Amendment nº 2. EASO/COS/2016/391, 1 abr. 2016.

⁶²⁸ Ibid., p.4.

⁶²⁹ Compete ao Provedor de Justiça Europeu investigar queixas relativas a casos de má administração por parte das instituições ou outros organismos da UE. O Provedor de Justiça Europeu busca uma solução amigável, todavia, em situações de resistência, recomendações podem ser emitidas, de forma que, em último caso, um relatório especial solicitando a tomada de medidas políticas pode ser dirigido ao Parlamento Europeu.

⁶³⁰ UNIÃO EUROPEIA. Provedor de Justiça Europeu. **Caso 735/2017/MDC**. Decisão no caso 735/2017/MDC sobre o envolvimento do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) no processo de decisão sobre a admissibilidade dos pedidos de proteção internacional submetidos nos «pontos de acesso» (hotspots) da Grécia, em especial sobre as deficiências nas entrevistas de admissibilidade. 5 jul. 2018. p. 3, para. 10.

⁶³¹ Ver o artigo 41 da CDFUE.

⁶³² UNIÃO EUROPEIA. Provedor de Justiça Europeu. **Caso 735/2017/MDC**. p. 3, para. 10.

Gabinete, dispensando o uso das técnicas específicas de entrevista para identificar pessoas que necessitavam de garantias processuais especiais⁶³³.

Como vimos na seção 2.2.3, tal medida é especialmente gravosa, tendo em vista que as deficiências no processo de identificação da vulnerabilidade podem criar um ambiente hostil, onde as pessoas não se sentem seguras para partilhar suas razões pessoais. Como resultado, declarações inconsistentes podem ser proferidas, minando a credibilidade do discurso e conduzindo à inadmissibilidade do pedido de asilo.

Quanto à entrevista, faremos uma correlação com o princípio da identidade física do juiz, presente no ordenamento jurídico brasileiro, considerando que, para além do exposto, a denúncia narra que representantes da autoridade grega não se faziam presentes nas entrevistas, bem como as transcrições dos fatos narrados eram feitas apenas em inglês⁶³⁴.

De acordo com o princípio da identidade física do juiz, o magistrado que instrui o processo, conduzindo a audiência, dever ser o mesmo a julgá-lo, pois estaria ele melhor preparado pelo fato de ter ouvido as partes e testemunhas, colhendo informações primordiais para a formação do seu convencimento.

Desta forma, vemos a importância da participação das autoridades que tomarão a decisão final em todo o procedimento administrativo, inclusive na condução das entrevistas dos requerentes, já que, naquele momento, impressões e informações cruciais podem ser colhidas, o que nenhuma transcrição seria capaz de transmitir ao destinatário final.

Segundo a avaliação final do Provedor de Justiça, existem preocupações genuínas quanto ao modo pelo qual as entrevistas de admissibilidade são conduzidas, assim como quanto à sua imparcialidade processual⁶³⁵. Todavia, ficou entendido que as autoridades gregas permaneciam responsáveis pela decisão final, podendo, após a análise da transcrição da entrevista, repeti-la quando constatadas falhas ou, em qualquer caso, discordar da opinião do especialista do EASO⁶³⁶, não havendo justificativa para investigações adicionais sobre a queixa.

Para nós, diante da apresentação dos fatos incontroversos acerca do grau de envolvimento do EASO nas entrevistas de admissibilidade, acreditar que o processo de

⁶³³ Ibid., p. 8, para. 37.

⁶³⁴ Ibid.

⁶³⁵ Ibid., p.10, para. 46.

⁶³⁶ Ibid.

tomada de decisão é independente, sem interferências externas, é uma ingenuidade. Embora a decisão final seja de competência da Grécia, elementos essenciais são analisados a partir das convicções e interesses do EASO, ou da futura Agência da União Europeia, contaminando e influenciando diretamente o poder decisório do Estado-Membro.

4.1.4 Substituição da Diretiva de Procedimentos de Asilo

As normas relativas aos procedimentos de asilo estão regidas pela Diretiva 2013/32/UE, de forma que a proposta da Comissão que está sob discussão altera o ato legislativo, substituindo a diretiva por um regulamento, o que faz com que seu conteúdo passe a ser vinculativo e diretamente aplicável a todos os Estados-Membros.

O regulamento proposto pretende estabelecer um procedimento verdadeiramente comum de proteção internacional, mais simples, claro e curto, com o objetivo de promover uma maior harmonização e uniformização dos resultados dos procedimentos de asilo. Desta forma, os incentivos para a realização de movimentos secundários, bem como a formulação de múltiplos pedidos, as chamadas compras de asilo, seriam eliminados.

Um dos objetivos principais da proposta de regulamento era reforçar as garantias processuais dos requerentes, assegurando uma avaliação apropriada do pedido de asilo no procedimento mais curto e simplificado que era sugerido. Para tanto, as garantias dos requerentes com necessidades especiais e menores desacompanhados seriam reforçadas, devendo eles ser apoiados em todas as fases do processo e ter todas as suas carências supridas.

A partir do novo regulamento, duas entrevistas serão feitas, uma relativa à admissibilidade do pedido e outra de fundo, antes da autoridade resolver sobre o mérito⁶³⁷. Vejamos que há um progresso significativo quanto à possibilidade de o requerente solicitar que o entrevistador e os intérpretes sejam do seu “sexo”⁶³⁸, todavia, assim como proposto pelo ACNUR⁶³⁹ e a partir das questões delicadas de gênero que

⁶³⁷ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 467 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE. 13 jul. de 2016, Bruxelas. Artigo 12.

⁶³⁸ Ibid., artigo 12, nº 8.

⁶³⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR Comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation – COM (2016) 467**. 2019. p. 12.

exigem um conhecimento específico e uma empatia por parte do entrevistado, propomos que o artigo seja modificado a fim de substituir a palavra sexo por gênero.

Devemos lembrar, neste ponto, a boa prática da Hungria, que permitiu que requerentes de asilo solicitassem intérpretes e acomodações de acordo com a sua identidade de gênero. A comunicação adequada, que deve ser assegurada pelo intérprete⁶⁴⁰, não depende da tradução pura e simples, mas das circunstâncias pessoais do requerente, como, por exemplo, a sua origem, orientação sexual e vulnerabilidade⁶⁴¹.

Dedicamos parte de nossa dissertação para tratar da lacuna de proteção no tocante à assistência jurídica e representação gratuitas, já que os Estados-Membros não são obrigados a fornecê-las em primeira instância, apenas em sede recursal⁶⁴². Contudo, a presente proposta legislativa vem corrigir tal iniquidade e proporcionar a assistência jurídica e representações gratuitas nos procedimentos administrativos e no procedimento de recurso⁶⁴³, alteração muito bem quista por nós.

A avaliação regular da vulnerabilidade também foi proposta por nós, visto que a ausência de um procedimento formal, que permite aos Estados-Membros avaliar a vulnerabilidade do requerente em momentos distintos ou tardiamente, foi considerada uma grave deficiência, capaz de causar danos irreparáveis para pessoas com necessidade de proteção.

Contudo, o artigo 19 vem sanar tal problemática ao prever expressamente que a autoridade responsável deve avaliar sistematicamente se o requerente necessita de garantias processuais especiais, prestando-lhe o apoio adequado para o exercício dos direitos e cumprimento dos deveres⁶⁴⁴.

A demasiada margem de apreciação anteriormente constatada com relação ao fornecimento de apoio adequado no âmbito dos procedimentos acelerados ou conduzidos nas fronteiras permanece no regulamento proposto, cabendo aos próprios Estados-Membros decidir se podem ou não o proporcionar ao requerente de asilo⁶⁴⁵.

⁶⁴⁰ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 467 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE. Artigo 12, nº 8.

⁶⁴¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR Comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation – COM (2016) 467**. p. 13.

⁶⁴² Cf. seção 2.2.1.

⁶⁴³ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 467 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE. Artigo 15, nº 1.

⁶⁴⁴ Ibid., artigo 19, nº 1 e 2.

⁶⁴⁵ Ibid., artigo 19, nº 3.

Ao menor desacompanhado deve ser designado um tutor em até no máximo 5 dias após a apresentação do pedido, garantia especial que visa proteger o seu interesse superior e bem-estar, competindo aos nomeados a representação e prestação de assistência durante todos os procedimentos, de modo a permitir que o menor usufrua dos direitos e cumpra as obrigações⁶⁴⁶.

É importante frisar que a boa iniciativa foi acompanhada da exigência do acompanhamento, controle e supervisão das atividades dos tutores, seja por entidades ou por pessoas responsáveis designadas pelos Estados-Membros, de modo a assegurar que todas as funções sejam exercidas satisfatoriamente⁶⁴⁷.

Apesar de todos os avanços por nós elencados, o regulamento traz consigo um grande retrocesso, a obrigatoriedade da aplicação dos procedimentos acelerados para os requerentes que não cumprem os deveres previstos no Regulamento de Dublin⁶⁴⁸, embora a facultatividade da sua aplicação nos procedimentos de fronteira tenha sido mantida.

Não há dúvidas de que há aqui uma evidente penalização injustificada do requerente, de forma que a sanção é imposta como uma tentativa de tomar as rédeas de um sistema que não se autossustenta. Para o ACNUR, a aceleração não deve ser utilizada como uma medida punitiva, mas apenas como uma ferramenta eficaz, permitindo que aqueles que preencham os requisitos para concessão da proteção sejam contemplados rapidamente e os demais tenham suas decisões de indeferimento igualmente céleres⁶⁴⁹.

Inúmeros são os questionamentos sobre a legitimidade de um procedimento acelerado, principalmente com relação ao seu impacto na apuração satisfatória dos motivos pessoais do requerente, todavia, quando se trata de menores desacompanhados e pessoas vulneráveis, não há qualquer dúvida quanto ao seu descabimento.

Assim como defende o ACNUR, acreditamos que os menores e pessoas vulneráveis devam ser encaminhados para procedimentos especializados que levem em consideração todas as suas necessidades específicas⁶⁵⁰, nunca sob o trâmite acelerado,

⁶⁴⁶ Ibid., artigo 22, nº 1 e 3.

⁶⁴⁷ Ibid., artigo 22, nº 5.

⁶⁴⁸ Ibid., artigo 40, nº 1, alínea g.

⁶⁴⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR Comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation – COM (2016) 467**, p. 34.

⁶⁵⁰ Ibid., p. 35. Para mais sobre os procedimentos especializados, cf. as propostas do ACNUR para reconstruir a confiança através de uma melhor gestão, parceria e solidariedade. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>.

sendo fortemente recomendada a priorização da análise do pedido de proteção, que já é prevista da Diretiva 2013/32/UE⁶⁵¹.

Atualmente, a proposta está aguardando a posição do Parlamento em primeira leitura.

4.1.5 Substituição da Diretiva de Qualificação

A proposta em questão pretende uniformizar o tratamento dos requerentes de asilo em toda a UE, tendo como objetivos principais o estabelecimento de critérios comuns de identificação das pessoas que necessitam de proteção internacional e a garantia de que o mesmo conjunto de direitos esteja disponível para as pessoas em todos os Estados-Membros.

Note-se que, atualmente, as normas relativas às condições a preencher para concessão do status de refugiado e proteção subsidiária, bem como os direitos garantidos aos beneficiários, estão regidos pela Diretiva 2011/95/UE. A proposta da Comissão que está sob discussão altera o ato legislativo, substituindo a diretiva por um regulamento, passando o seu conteúdo a ser, portanto, vinculativo e diretamente aplicável a todos os Estados-Membros.

A alteração é bem vista, considerando que as disposições facultativas da Diretiva agravam a disparidade havida quanto ao estabelecimento de critérios comuns, conferindo uma ampla margem de apreciação aos Estados-Membros.

A distribuição do ônus da prova no processo de asilo foi largamente criticada por nós em outra oportunidade⁶⁵², todavia, a proposta de Regulamento vem dirimir parte da controvérsia ao prever que o requerente de asilo deve apresentar os elementos necessários que estejam “ao seu dispor” para justificar o pedido de proteção internacional⁶⁵³,

⁶⁵¹ Ver o artigo 31, nº 7, da Diretiva 2013/32/UE.

⁶⁵² FRANÇA, Ana Carolina. **A deterioração processual associada às práticas de determinação de estado seguro**. Seção 1.2.4.

⁶⁵³ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 466 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. 13 jul. 2016, Bruxelas. Artigo 4, nº 1.

enquanto a atual Diretiva exige que a apresentação seja feita “o mais rapidamente possível”⁶⁵⁴.

A partir desta modificação, é permitido que os requerentes apresentem as provas que fundamentam o seu pedido de asilo em outras fases do processo, na medida em que tenham acesso a elas, pois, como vimos, há uma grande dificuldade em reuni-las em virtude da própria condição de refugiado, que os impossibilita, até mesmo, de portar um documento de identificação.

Em contrapartida, enquanto o artigo 4, nº 1, da Diretiva 2011/95/UE estabelece que o Estado-Membro deve apreciar os elementos pertinentes do pedido de proteção internacional em cooperação com o requerente, a proposta de Regulamento não o acompanha, o que nos causa extrema preocupação, tendo em vista a aplicação dos conceitos de estado seguro.

Como estudado por nós⁶⁵⁵, é desproporcional o ônus que recai sobre o requerente de asilo quando este é reconhecido como proveniente de um estado seguro, pois, além de provar os motivos individuais que embasam o seu pedido de asilo, deve também rechaçar a situação de segurança do Estado.

Desta maneira, ao excluirmos a possibilidade de colaboração entre o Estado-Membro e o requerente, diminuámos drasticamente a chance de concessão do estatuto de refugiado, uma vez que ilidir a presunção de segurança de um Estado exige uma avaliação técnica e a detenção de informações que dificilmente os requerentes terão acesso.

A questão da liberdade de circulação foi amplamente discutida por nós no decorrer desta dissertação, sendo também abordada adiante quando analisarmos a proposta de reformulação da Diretiva de Acolhimento.

O artigo 33 da Diretiva 2011/95/UE garante a liberdade de circulação do beneficiário de proteção internacional no respectivo território do Estado-Membro que lhe concedeu a proteção internacional, enquanto o novo Regulamento garante, em adição, o direito do beneficiário de escolher o local de residência neste território⁶⁵⁶. Apesar da

⁶⁵⁴ Ver o artigo 4, nº 1, da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida.

⁶⁵⁵ FRANÇA, Ana Carolina. **A deterioração processual associada às práticas de determinação de estado seguro**. Seção 1.2.4.

⁶⁵⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 466 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção

construtiva complementação, tal previsão entrará em choque, como veremos adiante, com a proposta da Diretiva de Acolhimento, que restringe a liberdade de circulação ao interior de uma área fixada pelo Estado-Membro⁶⁵⁷.

Além de dispor sobre a liberdade de circulação no Estado-Membro, a proposta de Regulamento também aborda a questão da liberdade de circulação na União, prevendo que os beneficiários de proteção não têm o direito de residir em outros Estados-Membros que não aquele que lhe concedeu proteção, salvaguardado o direito de pedir autorização de residência⁶⁵⁸. Mais uma vez, o reconhecimento mútuo das decisões positivas, que fortemente recomendamos para uma verdadeira reforma do SECA, ficou de fora.

Nos casos em que o beneficiário for encontrado em um Estado-Membro diferente daquele que lhe concedeu proteção, não existindo autorização para ali permanecer ou residir, será objeto de um procedimento de tomada de cargo, segundo o Regulamento de Dublin⁶⁵⁹.

A ligação entre o Regulamento de Qualificação e o Regulamento de Dublin é bem-vinda, considerando que em muitos casos os Estados-Membros transferiram de volta os beneficiários de proteção ao abrigo de acordos de readmissão, fora da abrangência do SECA e da consequente cobertura das garantias processuais previstas em Dublin⁶⁶⁰.

Em compensação, a penalidade para aquele que for encontrado em um Estado-Membro diferente do que lhe concedeu proteção pode implicar o reinício do prazo de 5 anos para requerer o estatuto de residente de longa duração⁶⁶¹, evidenciando, mais uma vez, que a “reforma” não trata as causas dos movimentos secundários, mas vale-se do método da coerção para desincentivo.

concedida, e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. Artigo 28.

⁶⁵⁷ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 465 final**. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). 13 jul. 2016, Bruxelas. Artigo 7, nº 1.

⁶⁵⁸ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 466 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. Artigo 29, nº 1.

⁶⁵⁹ Ibid., artigo 29, nº 2.

⁶⁶⁰ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation**. COM (2016) 466. 2016. 25 p. p. 21.

⁶⁶¹ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 465 final**. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). Artigo 44.

Ademais, como bem relembra o ECRE, a Convenção de Genebra de 1951 impõe que os refugiados tenham o mesmo tratamento que os estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias⁶⁶², no entanto, ao analisarmos as normas da UE, constatamos que inexistem a imposição de quaisquer sanções a outras categorias em razão de movimento irregular na União, mas somente aos beneficiários de proteção internacional⁶⁶³.

Um outro ponto por nós abordado diz respeito à facilitação da integração através da elaboração de programas que visam diminuir os movimentos secundários, partindo do pressuposto de que o requerente de asilo e refugiado integrado, com acesso à moradia, ao mercado de trabalho e serviços básicos, tende a permanecer no Estado-Membro responsável segundo as regras de Dublin.

A atual Diretiva pontua a necessidade de acesso dos beneficiários de proteção internacional aos mecanismos de integração⁶⁶⁴, de outra parte, o Regulamento vai além, indicando algumas medidas de integração específicas, como oferecimento de curso de línguas, educação cívica e programas de integração e formação profissional⁶⁶⁵.

Contudo, uma inclusão é feita a fim de que os Estados-Membros possam tornar obrigatória a participação dos beneficiários de proteção internacional em medidas de integração⁶⁶⁶, de forma que o acesso a determinadas prestações de assistência social pode ser condicionado à participação efetiva nestas medidas⁶⁶⁷.

Para o ECRE, a compulsoriedade das medidas de integração não é um problema, no entanto, a privação da assistência social pode conduzir a práticas abusivas por parte dos Estados-Membros, servindo como um instrumento de coerção para suspender as prestações ao invés de investir continuamente na expansão das medidas de integração⁶⁶⁸.

Ademais, a participação efetiva é um conceito aberto, que dá margem a diferentes interpretações, podendo ser lida como uma simples obrigação dos beneficiários de comparecer, ser assíduo, ou, por outro lado, como uma obrigação de resultado, que depende da aprovação, por exemplo, em testes de proficiência de língua⁶⁶⁹.

⁶⁶² Ver o artigo 26 da Convenção de Genebra de 1951.

⁶⁶³ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation**. p. 21.

⁶⁶⁴ Ver o artigo 34 da Diretiva 2011/95/UE.

⁶⁶⁵ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 465 final**. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). Artigo 38, nº 1.

⁶⁶⁶ Ibid., artigo 38, nº 2.

⁶⁶⁷ Ibid., artigo 34, nº 1, segunda parte.

⁶⁶⁸ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation**. p. 20.

⁶⁶⁹ Ibid.

Não podemos concordar inteiramente com o ECRE pois, pessoas vulneráveis, principalmente as vítimas de violência grave e com transtorno pós-traumático, apresentam fobia social, tendo medo de interagir com outras pessoas. Desta forma, a participação efetiva nas medidas de integração passa a depender de um prévio acompanhamento médico e psicológico, sob pena de causar extremo sofrimento às pessoas vulneráveis, sendo a privação da assistência social injusta e cruel.

Atualmente, a proposta está aguardando a posição do Parlamento em primeira leitura.

4.1.6 Reforma da Diretiva de Acolhimento

A reforma da Diretiva de Acolhimento pretende prosseguir com a harmonização das condições de acolhimento na UE, com o fito de reduzir os movimentos secundários através da restrição à liberdade de circulação dos requerentes e o estabelecimento de consequências mais severas quando desrespeitadas as restrições.

A progressiva harmonização traz consigo uma preocupação quanto a uma possível “corrida para baixo”, conduzindo a uma diminuição indesejável dos padrões de acolhimento em razão da capacidade de cada Estado-Membro. Quando consultadas as partes interessadas, houve a concordância de que condições mais favoráveis às estabelecidas na Diretiva reformulada poderiam ser concedidas pelos Estados-Membros⁶⁷⁰, o que mais uma vez nos leva a questionar se haveria ou não uma completa harmonização, já que possíveis discrepâncias poderiam subsistir.

Há também uma preocupação com relação à autossuficiência dos requerentes de asilo, um dos elementos essenciais para uma integração eficaz, devendo os requerentes ser inseridos no mercado de trabalho em um prazo reduzido, de forma a evitar que as discrepâncias das regulamentações dos Estados-Membros conduzam à realização de movimentos secundários em busca de melhores condições de emprego e incentivos⁶⁷¹.

A redução dos movimentos secundários constitui o segundo principal objetivo da reforma, com propostas que visam, por exemplo, subordinar a concessão de condições materiais de acolhimento à residência dos requerentes num determinado local, podendo

⁶⁷⁰ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 465 final**. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). p. 9.

⁶⁷¹ Ibid., p. 5.

os Estados-Membros impor obrigações de apresentação e disponibilizar as condições materiais apenas em espécie⁶⁷². A restrição da emissão de documentos de viagem apenas quando sobrevenham razões humanitárias graves também é recomendada, bem como a imposição de restrições à livre circulação dos requerentes⁶⁷³, como veremos adiante.

4.1.6.1 Período de espera para o acesso ao mercado de trabalho

O acesso ao mercado de trabalho será objeto de discussão em nossa dissertação, principalmente com relação à sua importância para a facilitação do processo de integração do requerente de asilo e refugiado.

A Diretiva em vigor assegura o acesso ao mercado de trabalho pelo menos 9 meses a contar da data de apresentação do pedido de proteção internacional, caso a autoridade competente não tenha ainda tomado uma decisão em primeira instância⁶⁷⁴, enquanto a proposta para reformá-la altera este prazo para 6 meses⁶⁷⁵.

Nos casos em que for provável que o pedido de proteção internacional seja fundamentado, os Estados-Membros são incentivados a reduzir o prazo e autorizar o acesso ao mercado de trabalho em até 3 meses após a formalização do pedido⁶⁷⁶, previsão que, em um primeiro momento, é vista com bons olhos. No entanto, nos questionamos se uma análise preliminar apurada para ensejar a aplicabilidade da norma seja realmente possível, principalmente em tempos de controle de fluxos migratórios e de refugiados.

Apesar da redução do prazo, a proposta exclui do acesso ao mercado de trabalho os requerentes que tenham os seus pedidos analisados através de procedimentos acelerados, acreditando que, em razão da suposta ausência de fundamento do pedido, não virão a ser reconhecidos como beneficiários de proteção internacional⁶⁷⁷.

Nossa opinião sobre os procedimentos acelerados é bastante robusta, de forma que a sua aplicação inegavelmente conduz à mitigação de uma série de garantias processuais

⁶⁷² Ibid., p. 11.

⁶⁷³ Ibid., p. 9 e 16.

⁶⁷⁴ Ver o artigo 15, nº 1, da Diretiva 2013/33/UE.

⁶⁷⁵ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 465 final**. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). Artigo 15, nº 1.

⁶⁷⁶ Ibid., considerando 35.

⁶⁷⁷ Ibid., p. 18.

e ao iminente risco de *refoulement*, conforme analisado outrora perante o conceito de estado de origem seguro⁶⁷⁸.

Ademais, há de se questionar se categorização – requerentes com o processo sob o trâmite regular e requerentes com o processo sob o trâmite acelerado – é eficaz, considerando que o prazo para que a autoridade responsável conclua o procedimento de apreciação acelerado seria de 2 meses a contar da apresentação do pedido⁶⁷⁹, período inferior ao previsto para garantir o acesso ao mercado de trabalho. Talvez a exclusão faça sentido quando aplicada a casos excepcionais, como o da Suécia, Espanha e Grécia, que garantem o acesso direto ao mercado de trabalho diante de uma demanda existente⁶⁸⁰.

A presente proposta de Diretiva acredita estar promovendo uma harmonização ao estabelecer um prazo máximo comum para todos os Estados-Membros, todavia, questionamos se o teto máximo implica necessariamente em uma harmonização, tendo em vista que, como mencionado, existem Estados-Membros a conceder acesso ao mercado de trabalho antes que os demais.

A concessão antecipada pode vir a beneficiar os requerentes que têm o pedido analisado por determinados Estados-Membros, mas, em contrapartida, insistir-se-ia nas diferenças significativas que contribuem para os movimentos secundários, havendo uma corrida em direção ao Estado-Membro que tenha a política de asilo mais flexível ou que analise mais rapidamente o pedido.

4.1.6.2 Identificação da vulnerabilidade e admissibilidade da detenção de pessoas vulneráveis

Na presente posição legislativa, no que tange à avaliação das necessidades de acolhimento especiais, passa-se a exigir uma avaliação sistemática, deixando de ser esta

⁶⁷⁸ FRANÇA, Ana Carolina. **A deterioração processual associada às práticas de determinação de estado seguro**. Capítulo 2.

⁶⁷⁹ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 467 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE. Artigo 40, nº 2.

⁶⁸⁰ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive**. COM (2016) 465. 2016, 21 p. p. 11.

apenas exigida em um prazo razoável, mas operada o mais rapidamente possível⁶⁸¹, reforma que fortemente congratulamos.

Ademais, elementos adicionais são inseridos a fim de tornar a identificação sistemática operável, como a formação dos funcionários para detectar os primeiros sinais de que um requerente necessita de condições de acolhimento especiais, anotação dessa necessidade no arquivo e avaliação por um médico ou psicólogo quando houver indicação⁶⁸².

No entanto, a omissão do direito de ser ouvido sobre as necessidades de acolhimento especiais remanesce, sendo o requerente impedido de expor as razões que justificam a concessão do tratamento especial a que faz jus.

Vejamos que, embora tenhamos advertido sobre a gravidade da detenção de pessoas vulneráveis no início de nossa dissertação, considerando-a, inclusive, como uma deficiência do SECA, a Diretiva proposta mantém esta possibilidade, até mesmo com relação aos menores desacompanhados.

4.1.6.3 Restrições à liberdade de circulação

A Convenção de Genebra de 1951, instrumento igualmente aplicável aos requerentes de asilo em razão da natureza declaratória do status de refugiado⁶⁸³, assegura a liberdade de movimento por todo o território do Estado Parte, existindo um direito de escolha por parte do requerente acerca do local que pretenda fixar residência, assim como indicado na proposta de Diretiva⁶⁸⁴.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a limitação da residência a uma área fixada no território do Estado-Membro é altamente questionável, caso o requerente não seja autorizado a sair livremente do local designado, em razão da proteção ao direito à liberdade de circulação previsto na CEDH⁶⁸⁵.

⁶⁸¹ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 465 final**. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). Artigo 21.

⁶⁸² Ibid., artigo 21, nº 2, alíneas a, b e c.

⁶⁸³ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive**. p. 10.

⁶⁸⁴ Ver o artigo 26 da Convenção de Genebra de 1951; COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 465 final**. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). Artigo 7, nº 1.

⁶⁸⁵ Ver o artigo 2 da CEDH.

Vejamos que a Diretiva pretende impor restrições à liberdade de circulação em situações de interesse público ou ordem pública; para garantir um rápido tratamento e acompanhamento eficaz do pedido de proteção ou para prevenir fugas⁶⁸⁶, inclusive impondo a obrigação de apresentação pessoal do requerente às autoridades⁶⁸⁷.

Segundo a CEDH, no artigo 2, nº 3, do Protocolo 4, o exercício do direito à liberdade de circulação só pode ser objeto de restrição por razões de segurança nacional; segurança pública; manutenção da ordem pública; prevenção de infrações penais; proteção da saúde ou da moral ou para salvaguarda dos direitos e liberdades de terceiros⁶⁸⁸.

Para o ECRE, as restrições à liberdade de circulação, da maneira com que foram postas na proposta de Diretiva, parecem incentivar a sua aplicação irrestrita aos casos que tramitam sob o Regulamento de Dublin⁶⁸⁹. Adiciona, inclusive, que as limitações constantes na proposta seriam justificáveis, por exemplo, no caso de risco de fuga, para atender aos propósitos de manutenção da ordem pública e salvaguarda dos direitos de terceiros⁶⁹⁰.

No caso *Luordo c. Itália*⁶⁹¹, o TEDH foi instado a analisar a suposta violação à liberdade de circulação de um cidadão italiano falido que foi proibido de se afastar do local de sua residência em virtude da instauração de uma ordem de falência.

A restrição à liberdade de circulação era incontroversa, as partes não contestavam que ela de fato tivesse ocorrido⁶⁹², afirmando o Tribunal que somente haveria a violação do artigo 2, do Protocolo 4 da CEDH se a restrição imposta não estivesse de acordo com a lei e não constituísse uma medida necessária em uma sociedade democrática⁶⁹³.

O Tribunal entendeu que no caso *Luordo* a restrição era legítima, pois se destinava a proteger os direitos de terceiros, nomeadamente os interesses dos credores da

⁶⁸⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 465 final**. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). Artigo 7, nº 2, alíneas a, b e d.

⁶⁸⁷ Ibid., artigo 7, nº 3.

⁶⁸⁸ Ver o Protocolo 4, artigo 2, nº 3, da CEDH.

⁶⁸⁹ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive**. p. 10.

⁶⁹⁰ Ibid.

⁶⁹¹ Cf. CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Acórdão Queixa nº 32190/96**. Primeira Secção. *Luordo c. Itália*. 17 de outubro de 2003, Estrasburgo. ECLI:CE:ECHR:2003:0717JUD003219096.

⁶⁹² Ibid., para. 92.

⁶⁹³ Ibid., para. 93 e 95. Ver as restrições admitidas à liberdade de circulação no artigo 2, nº 3, da CEDH.

falência⁶⁹⁴. Em contrapartida, foi igualmente exigida a análise da proporcionalidade da restrição à liberdade de circulação, já que, no caso em questão, a medida teve duração de 14 anos e 8 meses⁶⁹⁵.

Desta forma, após um exame tripartido da restrição imposta, que passava pela análise da legalidade, necessidade e proporcionalidade da medida, bem como das circunstâncias do caso, a ingerência à liberdade de circulação de Luordo foi considerada desproporcional, havendo, portanto, uma violação⁶⁹⁶.

Embora a jurisprudência apresentada envolva um caso de falência, a noção de restrição à liberdade de circulação é importante para nós, já que, mesmo sustentada legalmente e necessária para que os propósitos das normas da UE em matéria de asilo sejam atendidos, continua a ser exigida a sua proporcionalidade.

Sendo assim, a lição absorvida pelo julgado é a de que a restrição à liberdade de circulação não pode ser sistemática, ela é uma exceção e não uma regra, devendo ser prevista por lei, necessária e proporcional⁶⁹⁷.

4.1.6.4 Plano de emergência

Muito falamos sobre a necessidade de elaboração de planos preventivos para o gerenciamento de crises, não nos limitando ao acionamento de mecanismos quando os Estados-Membros já foram confrontados com um número desproporcional de requerentes de asilo e o caos já foi instaurado.

Segundo a inovação trazida pela proposta de reformulação da Diretiva de Acolhimento, cada Estado-Membro deve elaborar um plano de emergência com medidas urgentes para assegurar um acolhimento adequado dos requerentes de proteção internacional quando seus sistemas estiverem pressionados pela grande quantidade de chegadas⁶⁹⁸.

Conforme bem analisado pelo ECRE, a obrigação conduz os Estados-Membros a uma autoavaliação com relação às respectivas capacidades de acolhimento, o que é um

⁶⁹⁴ CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Acórdão Queixa nº 32190/96**. Primeira Secção. Luordo c. Itália. para. 94.

⁶⁹⁵ Ibid., para. 96.

⁶⁹⁶ Ibid., para. 96 e 97.

⁶⁹⁷ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive**. p. 10.

⁶⁹⁸ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 465 final**. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). Artigo 28, nº 1.

passo importante em direção a uma melhor preparação para o gerenciamento de grandes fluxos no futuro⁶⁹⁹.

Todavia, na segunda parte do artigo 28, n° 1, observamos que o número de requerentes de asilo a serem recebidos pelos Estados-Membros engloba as pessoas pelas quais estes são responsáveis, nos termos do Regulamento de Dublin, a partir do mecanismo corretivo da repartição proposto.

Em razão disto, defendemos que a segunda parte do artigo deva ser excluída, visto que condiciona os planos de acolhimentos dos Estados-Membros a contar com o funcionamento adequado do controverso sistema de Dublin⁷⁰⁰. Ademais, assim como sustentou o ECRE, tal previsão vem a desconsiderar que os sistemas de acolhimento nacionais podem ser pressionados independentemente das obrigações ao abrigo de Dublin⁷⁰¹, como no caso da chegada massiva de requerentes que, através dos movimentos secundários, buscam Estados-Membros com políticas de asilo mais flexíveis e economicamente mais prósperos.

Atualmente, a proposta está aguardando a posição do Parlamento em primeira leitura.

4.1.7 Criação de um quadro permanente de reinstalação

A reinstalação ou reassentamento consiste em um instrumento de solidariedade e partilha de responsabilidades que permite que nacionais de países terceiros ou apátridas com necessidades de proteção internacional sejam acolhidos em Estados-Membros de forma legal e segura.

Para reformar o SECA, canais de entrada legal e segura à UE devem ser expandidos, tendo a Comissão proposto a criação de um quadro permanente de reinstalação, com procedimentos comuns de admissão, para facilitar o reassentamento e reduzir as disparidades havidas nas práticas nacionais dos Estados-Membros⁷⁰².

A partir do proposto, um determinado número de nacionais de países terceiros e apátridas com necessidade de proteção seria anualmente reinstalado nos territórios dos

⁶⁹⁹ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive**. p. 15.

⁷⁰⁰ Ibid.

⁷⁰¹ Ibid.

⁷⁰² COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 468 final**. Proposta do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n° 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho. 13 jul. 2016, Bruxelas. p. 2 e 3.

Estados-Membros, de sorte que a parcela de contribuição individual de cada um deveria ser incluída no plano anual, assim como as prioridades geográficas globais⁷⁰³.

Considerando o objetivo do quadro permanente de promover uma abordagem harmonizada e coletiva, diferentemente do que ocorre nos acordos *ad hoc* entabulados pelos Estados-Membros, a Comissão propõe a adoção de procedimentos comuns e critérios comuns de elegibilidade e motivos de exclusão para a seleção, bem como um estatuto de proteção comum a conceder a pessoas reinstaladas⁷⁰⁴.

Há de se pontuar que a reinstalação, após uma consulta às partes interessadas, foi proposta pela Comissão como um quadro que deve ser voluntariamente aceito pelos Estados-Membros, inexistindo qualquer obrigatoriedade quanto à cooperação, de forma que aqueles que assim concordarem, contarão com o financiamento do orçamento da União para apoiar os seus esforços⁷⁰⁵.

No que tange à solidariedade, o quadro de reinstalação pretende contribuir para reduzir o sobrecarregamento dos Estados que estão localizados nas regiões que receberam um grande número de pessoas carentes de proteção internacional, servindo como um instrumento para aliviar as pressões. Diante de todas as dificuldades por nós levantadas no decorrer de nossa dissertação com relação à utilização de instrumentos de solidariedade, principalmente quando assentados na voluntariedade, acreditamos que dificilmente atingiremos os resultados desejados.

Todavia, o conteúdo da proposta toma como base as experiências de reinstalação existentes nos quadros da UE e as práticas dos Estados-Membros, mencionando expressamente o exemplo da Declaração UE-Turquia⁷⁰⁶, que, como vimos, é extremamente controversa.

Assim como seu paradigma, todas as pessoas que tenham entrado irregularmente, permanecido irregularmente ou tentando entrar irregularmente no território dos Estados-Membros são excluídas do âmbito de aplicação do quadro permanente de reinstalação.

A Convenção de Genebra de 1951 exclui do seu âmbito de proteção as pessoas que cometeram crimes contra a paz; crimes de guerra; crimes contra a humanidade; crimes graves de direito comum e as culpadas por atos atentatórios aos fins e princípios

⁷⁰³ Ibid., artigo 7.

⁷⁰⁴ Ibid., considerando 11.

⁷⁰⁵ Ibid., considerando 30.

⁷⁰⁶ Ibid., escolha do instrumento, p. 7 e 8.

das Nações Unidas⁷⁰⁷, mesmo que preencham os requisitos de elegibilidade para a concessão do estatuto de refugiado.

Tais previsões foram também inseridas no regulamento proposto, todavia, o quadro de reinstalação acrescenta outros motivos de exclusão para além dos da permanência, entrada ou tentativa de entrada de forma ilícita, como o de exclusão em razão da recusa da reinstalação por um determinado Estado-Membro⁷⁰⁸.

Há aqui uma espécie de repercussão da decisão negativa, como já visto anteriormente, mas agora com relação a uma decisão que recusa a reinstalação, sendo a rejeição automaticamente aceita por todos os demais Estados-Membros.

Sendo assim, comparando a gravidade das condutas exigidas para que haja a exclusão segundo a Convenção de Genebra de 1951 e os motivos de exclusão adicionais dispostos na proposta de regulamento, estamos convictos de que são os últimos arbitrários e desproporcionais⁷⁰⁹, devendo, portanto, ser excluídos.

O sucesso dos programas de reinstalação depende, sobretudo, da integração local, pois de nada adianta a movimentação de toda a estrutura para que os refugiados sejam acolhidos se, no fim, a inclusão na comunidade anfitriã não se opera, dando ensejo aos temerosos movimentos secundários.

O artigo 10 permite que os Estados-Membros deem preferência aos nacionais de países terceiros ou apátridas com que tenham relações sociais ou culturais, características que facilitariam a integração⁷¹⁰. Considerando todo o nosso posicionamento quanto à forma pela qual a integração deve ocorrer na UE, unimo-nos às organizações da sociedade civil para que uma orientação pós reinstalação seja expressamente incluída, com a previsão de programas de integração e indicadores que garantam o monitoramento dos esforços⁷¹¹.

⁷⁰⁷ Ver o artigo 1, alínea f, da Convenção de Genebra de 1951.

⁷⁰⁸ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 468 final**. Proposta do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) nº 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho. Artigo 6, nº 1, alíneas a, d e f.

⁷⁰⁹ CARITAS EUROPA. *et al.* **Joint Comments Paper on European Commission proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council COM (2016) 468, 13 July 2016**. Bruxelas, 2016. p. 5.

⁷¹⁰ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 468 final**. Proposta do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) nº 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho. Artigo 10, nº 1, alínea b. Anteriormente, na seção 3.5.3.1, manifestamos nossa preocupação com relação à possibilidade dos Estados-Membros indicarem a suas preferências, enquanto deveriam ser os requerentes de asilo e refugiados a assinalá-las.

⁷¹¹ CARITAS EUROPA. *et al.* **Joint Comments Paper on European Commission proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council COM (2016) 468, 13 July 2016**. p. 6.

Nossa preocupação quanto à utilização do quadro permanente de reinstalação como um instrumento de controle de migração remanesce, assim como nos posicionamos quanto à criação de uma agência comum de asilo da UE. Neste ponto, fomos acompanhados por diversas organizações da sociedade civil que, em um parecer conjunto, demonstraram o temor de que o quadro permanente de reinstalação fosse utilizado para fins diversos, que não o de uma solução durável capaz de salvar vidas⁷¹².

A cooperação com países terceiros com o fito de gerenciar a migração, sendo as prioridades geográficas selecionadas de acordo com a cooperação política dos países anfitriões, como ocorreu no acordo UE–Turquia, que englobou uma série de concessões, é uma realidade na atual proposta.

Para determinar as regiões ou países terceiros nos quais a reinstalação deverá ocorrer, serão levadas em conta as relações globais havidas com a União⁷¹³, devendo a “cooperação eficaz” reduzir o número de nacionais de países terceiros e apátridas que atravessam a fronteira de forma irregular e criar condições para que conceitos de primeiro país de asilo e de país terceiro seguro para fins de regresso sejam utilizadas⁷¹⁴.

Vejamos que o quadro permanente de reinstalação não foi delineado apenas para atender às questões humanitárias, mas também, talvez preponderantemente, para controlar a chegada migrantes e requerentes de asilo à UE, em uma clara transferência de responsabilidade para um país terceiro.

Segundo a proposta, um Comitê de Reinstalação de Alto Nível deveria ser criado, de forma que a Comissão possa consultá-lo sobre questões relacionadas à aplicação do quadro de reinstalação⁷¹⁵. Em contrapartida, a composição do comitê está restrita aos representantes do Parlamento Europeu; do Conselho; da Comissão; do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e dos Estados-Membros, *podendo* o ACNUR e a OIM serem convidados⁷¹⁶.

Como abordado anteriormente⁷¹⁷, consideramos que a cooperação com a sociedade civil seja fundamental para a formulação e implementação de políticas e

⁷¹² Ibid., p. 1 e 2.

⁷¹³ COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 468 final**. Proposta do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) nº 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho. Artigo 4, alínea c.

⁷¹⁴ Ibid., artigo 4, alínea d, I e II.

⁷¹⁵ Ibid., artigo 13, nº 3.

⁷¹⁶ Ibid., artigo 13, nº 1.

⁷¹⁷ Cf. seção 3.5.1.3.

projetos em matéria de asilo, considerando a sua independência e atuação ativa, inclusive com contato mais direto com os requerentes de asilo e refugiados.

Do mesmo modo, reconhecemos a importância das agências da ONU, principalmente em razão do seu caráter apolítico e papel fiscalizador no que tange à implantação de políticas que causem prejuízos à proteção dos requerentes de asilo, refugiados e migrantes.

Não havendo modo outro, senão o alinhamento com o que vem sendo sustentado pelas organizações da sociedade civil, defendemos que uma vaga no Comitê de Reinstalação de Alto Nível seja obrigatoriamente reservada às agências⁷¹⁸, havendo, inclusive, a permissão para que as organizações da sociedade civil sejam ouvidas através de fóruns consultivos.

Atualmente, a proposta está aguardando a posição do Parlamento em primeira leitura.

4.2 ABORDAGENS E QUESTIONAMENTOS REMANESCENTES PARA UMA VERDADEIRA REFORMA

4.2.1 Instauração de procedimentos de infração pela Comissão Europeia

A Comissão Europeia é a autoridade responsável por garantir a correta transposição e aplicação da legislação da UE, de forma que, enquanto guardião dos Tratados, pode iniciar processos por infração quando houver indícios de que Estados-Membros tenham, através de atos ou em razão da transposição incompleta ou incorreta, violado o direito da União⁷¹⁹.

O procedimento de infração é iniciado com a carta de notificação, momento em que é dada a oportunidade para que o Estado-Membro, após o seu recebimento, apresente as suas observações sobre o alegado descumprimento⁷²⁰. Caso o prazo para apresentar a resposta não seja observado, ou, ainda, o seu conteúdo não seja considerado satisfatório,

⁷¹⁸ CARITAS EUROPA. *et al.* Joint Comments Paper on European Commission proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council COM (2016) 468, 13 July 2016. p. 3 e 4.

⁷¹⁹ GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2018*. p. 24. Ver o artigo 258 do TFUE.

⁷²⁰ Ver o artigo 258 do TFUE.

dar-se-á início à segunda fase do procedimento de infração a partir da produção de um parecer fundamentado pela Comissão.

O parecer fundamentado nada mais é do que um pedido formal para que o Estado-Membro cumpra a legislação aplicável, no qual a Comissão expõe os motivos pelos quais acredita que há uma violação do direito europeu e solicita informações sobre as medidas tomadas a este respeito pelo Estado-Membro.

Compete ao TJUE verificar o descumprimento da legislação europeia através da instauração de um procedimento contencioso, seja mediante pedido feito pela Comissão quando não há uma resposta por parte do Estado-Membro ou esta é insatisfatória, ou, ainda, por recurso de qualquer Estado-Membro que considere que outro esteja descumprindo as obrigações que lhe são impostas por força dos Tratados⁷²¹. Segundo a Comissão Europeia, nos últimos anos, cerca de 85% dos casos foram resolvidos sem a necessidade de instauração de um procedimento contencioso⁷²².

Caso o Tribunal declare que o Estado-Membro infringiu a legislação europeia, este deverá tomar toda e qualquer medida necessária à execução do acórdão do Tribunal⁷²³, de sorte que, nos casos em que a Comissão entenda que as medidas necessárias ainda não foram tomadas e o acórdão anterior esteja sendo descumprido, poderá acionar novamente o Tribunal para que sanções sejam aplicadas⁷²⁴.

Para além da violação do direito da UE e do não cumprimento do acórdão do TJUE por parte do Estado-Membro, sanções também poderão ser aplicadas nos casos em que o Estado-Membro não cumpre com a sua obrigação de comunicar as medidas de transposição de uma diretiva adotada de acordo com um processo legislativo⁷²⁵.

Desta maneira, quando o Tribunal é acionado pela segunda vez, a Comissão poderá propor que o Tribunal imponha sanções financeiras ao Estado-Membro, condenando-o ao pagamento de uma quantia fixa ou progressiva correspondente a uma sanção pecuniária⁷²⁶. Vejamos que o pagamento de um montante fixo penaliza a própria existência da infração, enquanto a sanção pecuniária diária pune a continuação da infração mesmo após o acórdão do Tribunal⁷²⁷.

⁷²¹ Ver o artigo 259 do TFUE.

⁷²² COMISSÃO EUROPEIA. **Processos por Infração**.

⁷²³ Ver o artigo 260, n° 1, do TFUE.

⁷²⁴ Ver o artigo 260, n° 2, do TFUE.

⁷²⁵ Ver o artigo 260, n° 3, do TFUE.

⁷²⁶ Ver o artigo 260, n° 2, do TFUE.

⁷²⁷ COMISSÃO EUROPEIA. **Infrações**: Comissão adapta a sua metodologia de cálculo das sanções financeiras. 20 fev. 2019. p. 1.

As sanções pecuniárias são calculadas pela Comissão com base em um método que leva em conta: a gravidade da infração; a importância das regras infringidas e o impacto da infração nos interesses gerais e individuais; o período de tempo em que a legislação europeia deixou de ser aplicada e a capacidade financeira do Estado-Membro, estipulando-se um valor com o fito de dissuadir futuras sanções⁷²⁸.

Desta forma, verificamos que para além das já mencionadas atribuições, deve a Comissão priorizar o monitoramento da implementação dos padrões estabelecidos pelas diretivas na prática, fazendo uso dos procedimentos de infração, sua ferramenta mais poderosa perante os Estados-Membros, sempre que necessário para garantir o cumprimento do acervo de asilo da UE⁷²⁹. Apesar disto, foram poucas as vezes em que procedimentos de infração foram instaurados por questões relacionados ao asilo⁷³⁰, o que é bastante preocupante.

A ausência de procedimentos de infração já foi utilizada, inclusive, como justificativa para que as cláusulas discricionárias não fossem invocadas para impedir a transferência de um requerente para um local com alegadas deficiências sistêmicas nos procedimentos de asilo, fundamentando-se que a ausência de procedimentos de infração comprovava que o Estado-Membro de destino cumpria com as suas obrigações perante o direito da UE⁷³¹.

A Comissão goza de total discricionariedade para instaurar os procedimentos de infração e, ao estabelecer a sua política de aplicação, pode levar em consideração questões políticas ou administrativas que não estão relacionadas à análise individual de segurança, do quão seguro um Estado-Membro seria ou não para um candidato em particular⁷³².

Desta forma, seria ingênuo e até mesmo leviano crer que a Comissão teria recursos suficientes – financeiros e materiais – para monitorar com eficácia a aplicação de *todo* o direito europeu em *todos* os Estados-Membros, ainda mais em seus casos individuais, considerando a vasta área geográfica e as diferentes disposições adotadas para

⁷²⁸ COMISSÃO EUROPEIA. **Procedimento de Infração**.

⁷²⁹ POLLET, Kris. A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps. p. 82.

⁷³⁰ HEIJER, Maarten Den; RIJPM, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. p. 615.

⁷³¹ FRATZKE, Susan. **Not Adding Up**: The Fading Promise of Europe's Dublin System. Bruxelas: Migration Policy Institute Europe, 2015. p. 18.

⁷³² MAIANI, Francesco. The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System? p. 141.

implementar as regras comunitárias⁷³³. Para Maiani, quando da instauração de procedimentos de infração, deve a Comissão concentrar-se essencialmente nas deficiências sistêmicas capazes de gerar risco de maus tratos a um grande número de requerentes, ao contrário do que ocorre na condução de transferências, onde a análise das circunstâncias individuais sempre deve ter lugar⁷³⁴.

Concordarmos com as afirmações de Maiani, todavia, cremos que os poucos procedimentos de infração instaurados relacionados às violações em matéria de asilo são atribuíveis à inércia e morosidade da Comissão que, quando atua, demora cerca de 2 anos e meio para submeter um caso ao TJUE.

Ademais, como os Estados-Membros podem continuar a violar as leis de asilo no período que compreende o encaminhamento do caso ao TJUE e o seu julgamento, é imperioso que medidas provisórias sejam ordenadas pelo Tribunal com o objetivo de que seja suspensa, por exemplo, a execução de políticas nacionais capazes de expor os requerentes a um risco de dano irreparável⁷³⁵.

De todo modo, deve a Comissão iniciar os procedimentos de infração tão logo seja identificado o descumprimento por parte do Estado-Membro, restabelecendo a legalidade em tempo razoável⁷³⁶. Não podemos nos esquecer que as ações preventivas são também indispensáveis, devendo a Comissão elaborar orientações aos Estados-Membros, sob forma de comunicações ou recomendações, com o fito de auxiliá-los na implementação de suas obrigações legais⁷³⁷.

As orientações devem servir para esclarecer os Estados-Membros sobre a aplicação do direito da UE em consonância com os direitos humanos, o que dá respaldo, inclusive, para que haja um acompanhamento mais próximo, um monitoramento de práticas, permitindo que a Comissão identifique as violações e inicie rapidamente os procedimentos de infração quando se fizer necessário⁷³⁸.

⁷³³ SMITH, Melanie. Political enforcement, neutral guardianship and legal uniformity. In: SMITH, Melanie. **Centralised Enforcement, Legitimacy and Good Governance in the EU**. Oxon; Nova York: Routledge, 2009. p. 83–118. p. 97.

⁷³⁴ MAIANI, Francesco. The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System? p. 141.

⁷³⁵ Ver o artigo 279 do TFUE.

⁷³⁶ CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **Making the CEAS work, starting today**. p. 4.

⁷³⁷ Ibid., p. 3.

⁷³⁸ Ibid.

4.2.1.1 Caso Hungria

Em 19 de julho de 2018, a Comissão deu andamento a um procedimento de infração contra a Hungria que fora instaurado em 2015, em razão da violação da legislação da UE em matéria de asilo e regresso, remetendo o caso para o TJUE. No mesmo dia, uma carta de notificação foi enviada à Hungria a respeito das ações por ela tomadas que criminalizavam as atividades de apoio aos refugiados e solicitantes de residência⁷³⁹, de forma que, seis meses depois, em janeiro de 2019, a Comissão prosseguiu com o procedimento de infração iniciado e enviou um parecer fundamentado.

A legislação húngara, a despeito da Diretiva 2013/32/UE ser aplicável a todos os pedidos de proteção internacional apresentados no território dos Estados-Membros, incluindo as fronteiras, águas territoriais e zonas de trânsito⁷⁴⁰, deixa de garantir acesso efetivo aos procedimentos de asilo ao estabelecer que os pedidos de proteção devam ser formulados apenas nas zonas de trânsito, cujo acesso é garantido a um número reduzido de pessoas e após um excessivo tempo de espera⁷⁴¹.

Desta forma, aqueles que desejam solicitar asilo são imediatamente conduzidos às fronteiras para fazê-lo, sendo também reportado que a Hungria não profere decisões dentro do prazo de quatro semanas sobre a admissibilidade de um pedido e/ou os fundamentos de um pedido conduzido sob o procedimento acelerado, nas fronteiras ou em zonas de trânsito⁷⁴², não sendo autorizada a entrada do requerente no território após o esgotamento do prazo⁷⁴³.

A Comissão verificou que os requerentes permaneciam detidos por tempo indeterminado nas zonas de trânsito⁷⁴⁴, em total desrespeito às garantias dos requerentes detidos previstas na Diretiva de Acolhimento com relação à duração breve e a sua manutenção apenas sob determinados fundamentos⁷⁴⁵, como, por exemplo, nos casos em que há a necessidade de se determinar ou verificar a identidade ou nacionalidade; quando há risco de fuga ou para proteção da segurança nacional e ordem pública.

⁷³⁹ COMISSÃO EUROPEIA. **Migration and Asylum**: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary. Comunicado de Imprensa, 19 jul. 2018. p. 25.

⁷⁴⁰ Ver o artigo 3, nº 1, da Diretiva 2013/32/UE.

⁷⁴¹ COMISSÃO EUROPEIA. **Migration and Asylum**: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary. p. 1.

⁷⁴² Ver o artigo 43, nº 1 e 2, da Diretiva 2013/32/UE.

⁷⁴³ COMISSÃO EUROPEIA. **Migration and Asylum**: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary. p. 1.

⁷⁴⁴ Ibid.

⁷⁴⁵ Ver o artigo 8, nº 3, e o artigo 9 da Diretiva 2013/33/UE.

Ademais, embora a Diretiva 2008/115/CE estabeleça que as decisões de regresso devam ser individuais, emitidas por escrito, fundamentadas com as razões de fato e de direito e com informações relativas aos recursos disponíveis⁷⁴⁶, a lei húngara agia contrariamente ao disposto, expondo os requerentes de asilo e migrantes ao risco de devolução sem a observância das devidas salvaguardas e, muitas vezes, em claro desrespeito ao princípio do *non refoulement*⁷⁴⁷.

Um motivo adicional para declarar a inadmissibilidade de um pedido de asilo, para além dos previstos no direito europeu, foi incluído pela legislação húngara, em clara violação à Diretiva de Procedimentos, restringindo o direito de pedir asilo apenas àqueles chegados diretamente do local onde tinham a vida ou liberdade ameaçada⁷⁴⁸.

Qualquer assistência oferecida em nome de organizações internacionais, nacionais ou não governamentais às pessoas que desejam solicitar asilo ou autorização de residência na Hungria é considerada crime, segundo a nova legislação conhecida como “Stop Soros”⁷⁴⁹. Note-se que a criminalização abarca não apenas a ajuda prestada aos migrantes irregulares, que pretendem burlar as leis de imigração, mas também as atividades que não estão diretamente ligadas à migração ilegal, que são informativas, como o ato de preparar e distribuir materiais⁷⁵⁰.

Desta forma, as atividades de apoio, essenciais para o exercício do direito de asilo e do direito de migrar, são criminalizadas com o intuito de dissuadir os requerentes de asilo e migrantes, deixando-os largados à própria sorte. Devemos pontuar que as ONG’s, muitas vezes, são as responsáveis por prestar serviços essenciais à comunidade, serviços estes que deveriam ser patrocinados pelos próprios Estados, mas que são assumidos pelas organizações para suprir omissões e deficiências.

A criminalização das atividades de apoio viola as disposições contidas na Diretiva de Procedimentos e na Diretiva de Acolhimento, da mesma maneira que ao se impedir que as ONG’s prestem assistência aos migrantes e requerentes de asilo, a lei húngara viola

⁷⁴⁶ Ver o considerando 13 e o artigo 12 da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

⁷⁴⁷ COMISSÃO EUROPEIA. **Migration and Asylum**: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary. p. 1.

⁷⁴⁸ Ibid., p. 2.

⁷⁴⁹ Ibid., p. 1.

⁷⁵⁰ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION); OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR). **Hungary Joint Opinion on the Provisions of the so-called “Stop Soros” draft Legislative Package which directly affect NGOs**. CDL-AD(2018) 013. Estrasburgo, 2018. 26 p. p. 25.

igualmente o direito à liberdade de reunião e de associação previsto na CEDH⁷⁵¹. Note-se que em muitas situações, para além de um mero auxílio material, a assistência constitui um imperativo moral⁷⁵², como ocorre nas operações de salvamento no mar Mediterrâneo.

Procedimentos criminais são instaurados contra aqueles que descumprem a nova legislação, seja por aproximarem-se das zonas de trânsito nas fronteiras ou por afirmarem direitos legais em nome dos requerentes de asilo, com penas que variam da detenção temporária até a prisão por um ano, admitindo-se, inclusive, a expulsão do país⁷⁵³.

Sendo assim, concluímos que a criminalização de atividades de defesa e de informação constitui um atentado à liberdade de expressão⁷⁵⁴, mas, principalmente, uma ação contrária aos interesses do próprio Estado, que necessita das atividades desempenhadas pelas ONG's para o cumprimento das suas obrigações segundo o direito internacional⁷⁵⁵.

A Comissão Europeia para Democracia e o Escritório para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos (OSCE/ODIHR), elaboraram um parecer conjunto sobre a nova legislação e emenda constitucional húngara, concluindo pela existência da violação do direito à liberdade de associação e do direito à liberdade de expressão, devendo tais provisões ser revogadas⁷⁵⁶.

4.2.2 Reconhecimento mútuo das decisões positivas combinado com a transferência de status de proteção entre os Estados-Membros

O reconhecimento mútuo da decisão positiva de asilo, diferentemente do modelo adotado na UE e anteriormente exposto por nós, permite que a decisão que concede o estatuto de refugiado a um requerente de asilo repercuta, sendo aceita pelos demais, não

⁷⁵¹ Ver o artigo 11 da CEDH.

⁷⁵² EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION); OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR). **Hungary Joint Opinion on the Provisions of the so-called “Stop Soros” draft Legislative Package which directly affect NGOs.** p. 25.

⁷⁵³ COMISSÃO EUROPEIA. **Migration and Asylum:** Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary. p. 1.

⁷⁵⁴ Ver o artigo 10 da CEDH.

⁷⁵⁵ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION); OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR). **Hungary Joint Opinion on the Provisions of the so-called “Stop Soros” draft Legislative Package which directly affect NGOs.** p. 25.

⁷⁵⁶ Ibid., p. 26.

tendo os seus efeitos limitados apenas ao território do Estado-Membro responsável pela análise do pedido.

O efeito extraterritorial do reconhecimento mútuo das decisões positivas permite que os efeitos positivos e direitos decorrentes da concessão do estatuto de refugiado, por um procedimento nacional, seja europeizado, sendo aplicáveis em todo o espaço de liberdade, segurança e justiça⁷⁵⁷.

A confiança mútua é um elemento importante para o reconhecimento mútuo, principalmente de uma decisão positiva, que pode trazer consigo uma série de implicações, como, por exemplo, a imposição de obrigações aos Estados-Membros com relação à concessão e tutela de direitos daqueles que tiveram o estatuto de refugiado reconhecido.

Como veremos, a confiança mútua não é algo criado, muito menos estático, ela é marcada pelo dinamismo das situações legais e factuais dos Estados, as quais são constantemente alteradas, por isso, não podemos exigir que a confiança mútua simplesmente exista e persista⁷⁵⁸.

O reconhecimento mútuo implica a confiança mútua quanto à adequação das regras aplicadas pelos Estados-Membros, mesmo que sejam elas divergentes das normas e regulamentos aplicados a um caso análogo na ordem jurídica interna, bem como a confiança mútua de que os tribunais ou outros órgãos responsáveis pela execução das leis aplicaram as regras de modo correto, sendo os resultados alcançados aceitos pelos demais Estados-Membros sem a necessidade de reexame com base nas leis e regulamentos nacionais⁷⁵⁹.

Vejamos que o reconhecimento mútuo não implica um aceite absoluto dos diferentes padrões nacionais, de maneira completa e cega, mas deve ser encarado como um conceito de renúncia, onde o Estado-Membro de execução renuncia ao seu poder de controle fundado na soberania e afasta a aplicação das normas nacionais⁷⁶⁰.

Neste ponto é de suma importância a correlação renúncia e confiança mútua, pois não há que se falar necessariamente em uma renúncia integral por parte do Estado-Membro executor, de forma a aceitar irrestritamente as decisões⁷⁶¹, mas sim em medição

⁷⁵⁷ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 739.

⁷⁵⁸ SATZGER, Helmut. Is mutual recognition a viable general path for cooperation? **New Journal of European Criminal Law**, v. 10, n. 1, p. 44–56, 2019. p. 55.

⁷⁵⁹ Ibid., p. 46.

⁷⁶⁰ Ibid., p. 54.

⁷⁶¹ Ibid.

do grau de renúncia a partir da confiança depositada no Estado-Membro da decisão, sendo o grau de renúncia proporcional à quantidade de confiança depositada.

Desta forma, as limitações e recusas eventualmente impostas às decisões que se pretendem ver repercutidas não são vistas como exceções ao princípio do reconhecimento mútuo, mas como reflexos do grau de confiança mútua que já existia entre os Estados-Membros ou que foi proporcionado pelos instrumentos internacionais na área concreta de aplicação⁷⁶².

Embora o reconhecimento mútuo se mostre uma ferramenta capaz de promover a cooperação intra-UE e seja uma medida necessária, a sua aplicação encontra entraves quando existem diferenças significativas na lei aplicável⁷⁶³, o que não deveria ocorrer quando sustentamos a existência de sistema europeu *comum* de asilo.

Podemos observar que o reconhecimento mútuo ocorre sem mais embaraços nos Estados que compõem a mesma “família legal”, que compartilham da mesma história, tradições, mentalidade e valores jurídicos, principalmente quanto aos acervos de direitos fundamentais e compatibilidade destes, o que vem a fortalecer a confiança mútua e, por consequência, o reconhecimento mútuo⁷⁶⁴.

Isto não implica dizer que nos Estados não pertencentes à mesma “família legal” o reconhecimento mútuo não seja possível, mas sim que fatores adicionais serão necessários para que se crie uma base objetiva para a confiança mútua⁷⁶⁵, a iniciar pela harmonização da legislação em matéria de asilo, tanto nos documentos quanto na prática.

Conforme já mencionado, a confiança mútua é volátil e, embora o quadro jurídico da UE seja bastante estável em comparação com outros Estados ao redor do mundo, falhas sistêmicas são comumente verificadas no que toca à salvaguarda dos direitos fundamentais, o que pode vir a alterar a base da confiança mútua construída entre os Estados⁷⁶⁶.

Em casos mais graves, como crises constitucionais, ameaça ao estado de direito e violações extremas aos direitos fundamentais, há claramente uma questão de ordem pública, devendo haver, portanto, uma intervenção do Estado-Membro de execução com o objetivo de pôr fim à cooperação no que toca ao reconhecimento mútuo das decisões⁷⁶⁷.

⁷⁶² Ibid.

⁷⁶³ Ibid., p. 55.

⁷⁶⁴ Ibid.

⁷⁶⁵ Ibid.

⁷⁶⁶ Ibid.

⁷⁶⁷ Ibid.

É normal que as pessoas desejem mudar de domicílio, seja em virtude de oportunidades de trabalho ou para buscar melhores condições de vida, e isso não é diferente com os refugiados. Porém, no caso deles, há um impedimento legal para que se estabeleçam em um Estado-Membro diferente daquele que lhe concedeu o estatuto de refugiado.

Segundo a Convenção de Genebra de 1951, os Estados Partes são obrigados a conferir aos refugiados o mesmo tratamento que dão aos seus nacionais no que toca ao acesso ao ensino primário (artigo 22, nº 1) e acesso aos tribunais (artigo 16). No que tange ao acesso ao trabalho assalariado (artigo 17), ao trabalho por conta própria (artigo 18) e ao alojamento (artigo 21), este tratamento deve ser tão favorável quanto possível e, em todo o caso, não menos favorável do que aquele que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

A Diretiva 2011/95/UE, por sua vez, garante aos beneficiários de proteção internacional o acesso ao emprego (artigo 26, nº 2), à educação (artigo 27, nº 1) e à assistência social (artigo 29, nº1) em condições equivalentes às dos nacionais dos Estados-Membros, no entanto, o acesso e a usufruição destes direitos estão restritos ao território do Estado-Membro que reconheceu o estatuto de refugiado⁷⁶⁸.

A leitura conjunta do TFUE, que inclui um estatuto de asilo uniforme e válido em toda a UE como medida do SECA, e da Diretiva 2011/95/UE, que estabelece que os refugiados devam ser tratados em condições equivalentes às dos nacionais ao exercerem os direitos contidos na diretiva, nos permite concluir que, para consubstanciar os objetivos de ambas as normas, deve-se admitir a transferência de status entre Estados-Membros⁷⁶⁹.

Mitsilegas aponta seis benefícios oriundos da aplicação do princípio do reconhecimento mútuo das decisões positivas em matéria de asilo. O primeiro deles consiste na segurança jurídica em relação ao status de refugiado e aos direitos dele decorrentes em toda a UE, reduzindo, do mesmo modo, as discrepâncias nas taxas de reconhecimento⁷⁷⁰.

A coerência é também citada pelo autor que, como nós, relembra o próprio objetivo do TFUE quanto ao estabelecimento de um SECA que inclua um status

⁷⁶⁸ POLLET, Kris. A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps. p. 86.

⁷⁶⁹ Ibid., p. 87. Ver o artigo 78, nº 2, alínea a, do TFUE.

⁷⁷⁰ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 732.

uniforme, bem como a indispensabilidade da harmonização para o funcionamento eficaz do reconhecimento mútuo⁷⁷¹.

O autor ressalta o benefício do reconhecimento mútuo para o desenvolvimento de ações conjuntas em matéria de processamento do pedido de asilo e acolhimento dos requerentes, permitindo que os Estados-Membros fortaleçam a confiança mútua e, por consequência, o reconhecimento das decisões positivas em toda a UE seja facilitado⁷⁷².

Por fim, o reconhecimento mútuo das decisões positivas dá destaque à discussão da solidariedade, especialmente no que toca às necessidades e direitos dos refugiados⁷⁷³, o que vem a contribuir em demasiado para a superação da noção de solidariedade excludente, interessada em servir apenas aos interesses dos Estados.

Devemos pontuar que a mera aplicação do reconhecimento mútuo da decisão positiva não é capaz de impor, por si só, uma uniformização ao SECA, pois a loteria de asilo persistirá enquanto as políticas nacionais de asilo permanecerem destoantes, podendo o pedido de asilo ser negado e o requerente se tornar indesejável em toda a UE.

A harmonização que se espera requer a adoção de um status uniforme em toda a UE, a aplicação do reconhecimento mútuo da decisão positiva de asilo e a consequente transferência do status de proteção obtido para os demais Estados-Membros, de modo a aumentar a área de livre circulação dos refugiados e reforçar a sua proteção contra o *refoulement*⁷⁷⁴.

A Comissão Europeia, em 2009, afirmou que a UE deveria formalizar até o final de 2014 o princípio do reconhecimento mútuo de todas as decisões individuais de concessão do estatuto de refugiado tomadas pelas autoridades responsáveis, sendo a proteção transferível sem a necessidade de adoção de mecanismos específicos a nível europeu⁷⁷⁵, como já ocorre em outros casos.

Alguns Estados-Membros, agências e organizações se mostraram receptivos quanto à noção de reconhecimento mútuo das decisões positivas⁷⁷⁶, no entanto, Áustria, Alemanha e França, sendo estes dois últimos os países que mais receberam novos pedidos de asilo em 2019, condicionaram a aceitação à harmonização do sistema de asilo, tanto

⁷⁷¹ Ibid.

⁷⁷² Ibid.

⁷⁷³ Ibid., p. 732 e 733.

⁷⁷⁴ POLLET, Kris. A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps. p. 86.

⁷⁷⁵ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2009) 262 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos, 10 jun. 2009, Bruxelas. p. 29.

⁷⁷⁶ Bulgária, Chipre, Grécia, Malta, FRA, ECRE e Conselho Holandês de Refugiados.

com relação aos procedimentos quanto ao que diz respeito à determinação do estatuto de refugiado⁷⁷⁷.

4.2.2.1 Casos de reconhecimento mútuo de decisões positivas na legislação da UE

O reconhecimento mútuo das decisões positivas não é uma inovação jurídica, o seu conceito está associado ao objetivo da UE de criar um espaço de liberdade, segurança e justiça, fazendo do território dos Estados-Membros um espaço judicial único⁷⁷⁸, como ocorre em matéria penal, que admite o reconhecimento mútuo das decisões judiciais nos termos do artigo 68, n.º 3, do TFUE.

A aplicação extraterritorial em matéria penal também foi prevista pela Diretiva 2011/99/UE relativa à decisão europeia de proteção, permitindo que as ordens emitidas para proteger vítimas fossem executadas em outro Estado-Membro, caso estas viessem a se mudar ou deslocar, garantindo a sua manutenção e continuidade⁷⁷⁹.

A aplicação do princípio do reconhecimento mútuo da decisão positiva não se limita à matéria penal, devendo a União facilitar o acesso à justiça através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais em matéria civil, bem como desenvolver uma cooperação judiciária com incidência transfronteiriça⁷⁸⁰.

Façamos agora uma análise comparativa. Como dissemos, a Diretiva 2011/99/UE prevê, no considerando 6, que em um espaço comum de justiça sem fronteiras internas, torna-se necessário garantir que a proteção conferida a uma pessoa num Estado-Membro seja mantida e continuada em qualquer outro Estado-Membro para o qual a pessoa se desloque ou se tenha deslocado. Em sua parte final, o considerando afirma que os direitos dos cidadãos da UE de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros não deve resultar numa perda da sua proteção.

⁷⁷⁷ GUILD, Elspeth. *et al.* **New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection**: Study for the LIBE Committee. p. 111. Segundo o ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Trends at a Glance**: Global Trends Forced Displacement in 2019. p. 2, a Alemanha (142.500) e a França (123.900) foram, respectivamente, o terceiro e quarto países que mais receberam novos pedidos de asilo em todo o mundo.

⁷⁷⁸ SATZGER, Helmut. Is mutual recognition a viable general path for cooperation? p. 45.

⁷⁷⁹ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 733. Ver o considerando 6 da Diretiva 2011/99/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à decisão europeia de proteção.

⁷⁸⁰ Ver o artigo 67, n.º 4, e o artigo 81, n.º 1, do TFUE.

Diante de tal previsão nos questionamos: não estaria aqui presente o mesmo fundamento para que admitamos o reconhecimento mútuo da decisão que concede o estatuto de refugiado? Para Mitsilegas, a transferência extraterritorial da proteção pode ser também aplicada com relação aos direitos decorrentes da concessão do estatuto de refugiado por um Estado-Membro, passando assim a serem assegurados em toda a UE⁷⁸¹.

4.2.2.2 A exclusão dos requerentes de asilo da área de livre circulação

O Ato Único Europeu teve como objetivo eliminar os entraves ao livre fluxo de comércio, vindo a abolir o controle de fronteiras internas entre os Estados-Membros para mercadorias, pessoas, serviços e capitais⁷⁸². Apesar das importantes alterações trazidas, o Ato Único foi um marco crítico para a proteção dos refugiados na UE, pois apesar de ter destinado parte do seu projeto para tratar da questão dos refugiados, foi totalmente silente a este respeito na sua versão final⁷⁸³.

Sendo assim, os requerentes de asilo e refugiados ficaram de fora da área de livre circulação, o que fez com que a UE se tornasse refém do próprio fracasso, tendo sido obrigada a criar medidas de acompanhamento coercitivas para compensar a perda de controle nas fronteiras internas⁷⁸⁴. Sem o controle de fronteiras internas, os Estados-Membros deixaram de poder controlar a identidade das pessoas, o que era um problema nos casos em que o indivíduo adentrava o território da UE através de uma fronteira não controlada, podendo assim requerer asilo no Estado-Membro que desejasse⁷⁸⁵.

Desta forma, nos valendo da metáfora muito bem colocada por Guild para ilustrar a situação dos requerentes de asilo, a determinação do estatuto de refugiado passou a ser equiparada à regulamentação dos bens importados pela UE, os quais só poderiam adentrar o mercado interno e circular livremente na UE mediante certificação⁷⁸⁶.

O indivíduo, neste caso, uma lata de feijão, encaixou-se em uma lógica de mercado que operava com apoio total dos Estados-Membros, de forma que, a partir da

⁷⁸¹ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 734.

⁷⁸² Ver o artigo 13 do Ato Único Europeu.

⁷⁸³ GUILD, Elspeth. The Europeanisation of Europe's Asylum Policy. p. 634.

⁷⁸⁴ Ibid., p. 635.

⁷⁸⁵ Ibid.

⁷⁸⁶ Ibid., p. 635 e 636.

sua importação, precisava ser então categorizado – feijão ou enlatados – ou melhor dizendo – requerentes de asilo ou refugiados⁷⁸⁷.

Após a criação da agência FRONTEX, cujo compromisso é proteger o espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, a proteção das fronteiras externas foi intensificada, tornando-as praticamente impenetráveis, de modo que dificilmente nos depararemos com casos em que se desconheça o país de primeira entrada do requerente de asilo na UE.

Com a abolição de fronteiras internas, o deslocamento interno dos nacionais de países terceiros passou a ser uma realidade e ameaça, o que tornou imprescindível a harmonização das legislações nacionais em matéria de asilo, principalmente para evitar os movimentos secundários em direção a Estados-Membros mais atraentes.

4.2.2.3 A concessão do estatuto de refugiado e a liberdade de circulação: um direito restrito aos residentes de longa duração

A concessão de proteção humanitária por alguns Estados-Membros pode vir a dificultar o reconhecimento mútuo em toda a UE, é o que defende a França. Ao que tudo indica, há um temor quanto à correlação reconhecimento mútuo e direito de livre circulação, o que inclusive levou a França a se manifestar no sentido de que o reconhecimento mútuo não constitui por si só um direito de livre circulação, estando este restrito aos beneficiários de proteção enquadrados nos termos da Diretiva de Longa Duração (Diretiva 2003/109/CE)⁷⁸⁸.

Desta forma, os refugiados, embora tenham o estatuto conferido por determinado Estado-Membro, não têm o direito de ver o seu status reconhecido pelos demais, de forma que só poderão circular livremente e requerer um título de residência de um segundo Estado-Membro se tiverem adquirido o estatuto de residente de longa duração. Assim como a França, os Países Baixos sustentam que a livre circulação deve também permanecer regulamentada pela Diretiva de Longa Duração⁷⁸⁹.

⁷⁸⁷ Ibid.

⁷⁸⁸ GUILD, Elspeth. *et al.* **New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection**: Study for the LIBE Committee. p. 111.

⁷⁸⁹ Ibid.

Por outro lado, Grécia e Malta foram contra a imposição de quaisquer condições prévias para a livre circulação daqueles que tiveram o status de refugiado reconhecido⁷⁹⁰, talvez pelo fato de se encontrarem nas fronteiras externas, mais sujeitos a pressões.

A Diretiva 2003/109/CE é aplicável aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado-Membro⁷⁹¹, de forma que o estatuto de residente de longa duração pode ser conferido quando se tenha fixado no respectivo território residência legal e ininterrupta durante os cinco anos que antecedem a formalização do pedido⁷⁹².

Para além do lastro temporal, outras condições para aquisição do estatuto são exigidas, como a disposição de recursos estáveis e regulares para garantir a subsistência do requerente e de seus familiares, bem como a apresentação de um seguro doença⁷⁹³, enquanto requisitos de ordem pública e segurança pública também são analisados pelo Estado-Membro quando da tomada de decisão.

Os refugiados e requerentes de asilo estavam excluídos do âmbito de abrangência da Diretiva 2003/109/CE, no entanto, em 2011, a Diretiva 2011/51/UE alargou o seu âmbito de aplicação de modo a incluir os beneficiários de proteção internacional⁷⁹⁴.

A restrição que pairava sobre os requerentes de asilo permaneceu⁷⁹⁵, da mesma forma que outras categorias também foram excluídas da abrangência da Diretiva de Longa Duração, seja pelo vínculo precário, como é o caso dos requerentes de asilo e dos beneficiários de proteção temporária, ou pela residência a curto prazo, como a dos trabalhadores sazonais e prestadores de serviços fronteiriços⁷⁹⁶.

A proposta para alterar a Diretiva 2003/109/CE visava executar os termos da declaração comum do Conselho e da Comissão, de modo a incluir os refugiados e beneficiários de proteção subsidiária no âmbito de abrangência da diretiva, preenchendo

⁷⁹⁰ Ibid.

⁷⁹¹ Ver o artigo 3, nº 1, da Diretiva 2003/109/CE. [Versão consolidada].

⁷⁹² Ver o artigo 4, nº 1, da Diretiva 2003/109/CE. [Versão consolidada].

⁷⁹³ Ver o artigo 5, nº 1, alíneas a e b, da Diretiva 2003/109/CE. [Versão consolidada].

⁷⁹⁴ Ver a Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011, que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional. O artigo 3, nº 2, alíneas c e d, passou a ter a seguinte redação a fim de excluir do seu âmbito de aplicação os nacionais de países terceiros que: “c) Estejam autorizados a residir num Estado-Membro ao abrigo de uma forma de proteção *que não a proteção internacional* ou tenham solicitado autorização de residência por esse motivo e aguardem uma decisão sobre o seu estatuto; d) Tenham solicitado a proteção internacional e o seu pedido não tenha ainda sido objeto de decisão definitiva”.

⁷⁹⁵ Ver o artigo 3, nº 2, alínea d, da Diretiva 2003/109/CE [Versão consolidada].

⁷⁹⁶ Ver o artigo 3, nº 2, alíneas d e e, da Diretiva 2003/109/CE [Versão consolidada].

a lacuna existente⁷⁹⁷. Apesar do Conselho ter discutido a proposta, não houve um consenso unânime, no entanto, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as questões relativas à imigração foram abrangidas pelo processo legislativo ordinário⁷⁹⁸, passando o método de votação a ser o da maioria qualificada⁷⁹⁹.

Desta forma, com a aprovação por maioria qualificada, os Estados-Membros se obrigaram ao cumprimento das disposições previstas na Diretiva 2003/109/CE, com exceção do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, que não participaram da sua aprovação, não estando a ela vinculados e nem sujeitos à sua aplicação⁸⁰⁰.

Com a extensão, os refugiados e outros beneficiários de proteção internacional puderam adquirir o status de residente de longa duração e gozar de certos direitos em igualdade de tratamento com os cidadãos da UE, como acesso à educação, ao mercado de trabalho e a benefícios da seguridade social⁸⁰¹.

Ademais, como um residente de longa duração, também lhes foi conferido o direito à livre circulação na UE, bem como o direito de solicitar um título de residência em um segundo Estado-Membro, caso pretendam⁸⁰², por exemplo, exercer por um período superior a três meses uma atividade econômica, realizar estudos ou formação profissional⁸⁰³.

Atualmente, os refugiados gozam somente do direito de viajar pela UE por um período de três meses, não sendo fornecidas garantias suficientes contra o *refoulement* pelo direito da União neste intervalo⁸⁰⁴, como veremos no caso *MG v. Bulgária*, apreciado pelo TEDH⁸⁰⁵.

M.G, cidadão russo de origem chechena, foi acusado pela Rússia de participar de um grupo armado que opera no norte do Cáucaso pelo fato de ter adquirido, armazenado

⁷⁹⁷ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2007) 298 final**. Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2003/109/CE de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional. 6 jun. 2007, Bruxelas. p. 2.

⁷⁹⁸ Ver o artigo 79, n° 2, do TFUE.

⁷⁹⁹ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **EU long term residents' directive extended to refugees and other beneficiaries of international protection**. Luxemburgo, 11 abr. 2011. n. 8836/11. p. 2.

⁸⁰⁰ Ver os considerandos 25 e 26 da Diretiva 2003/109/CE. [Versão consolidada].

⁸⁰¹ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **EU long term residents' directive extended to refugees and other beneficiaries of international protection**. p. 1.

⁸⁰² Ibid.

⁸⁰³ Ver o artigo 14, n° 1 e n° 2, alíneas a, b e c, da Diretiva 2003/109/CE. [Versão consolidada].

⁸⁰⁴ POLLET, Kris. *A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps*. p. 87.

⁸⁰⁵ Cf. CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Acórdão Queixa n° 59297/12**. Quarta Secção. M.G c. Bulgária. ECLI:CE:ECHR:2014:0325JUD005929712, 25 de março de 2014, Estrasburgo.

e transportado armas, munições, explosivos e substâncias tóxicas⁸⁰⁶. Em novembro de 2004, M.G, sua esposa e seus três filhos tiveram o estatuto de refugiado reconhecido pela Polônia, local onde haviam se fixado e apresentado o pedido de asilo. Alguns meses depois, em fevereiro de 2005, o Tribunal Penal de Nazran, na Inguchétia, expediu um mandado de prisão contra M.G, tendo as autoridades russas emitido um aviso de busca nacional e internacional via Interpol em seu desfavor.

No mês de dezembro de 2005, M.G e sua família se mudaram para Berlim, sendo-lhes concedido o status de refugiado por razões humanitárias e documentos de viagem pela Alemanha. Em julho de 2012, após uma viagem à Turquia, M.G foi interceptado na fronteira búlgara e, após uma consulta nos dados da Interpol, foi verificada a existência de um aviso de busca emitido pela Rússia, tendo sido ele detido até que o pedido formal de extradição fosse enviado.

Segundo as autoridades búlgaras, durante a audiência de extradição, como M.G não havia tido seu status de refugiado reconhecido pela Bulgária, este Estado-Membro não estaria vinculado às decisões proferidas pela Alemanha e Polónia⁸⁰⁷, embora fosse signatário da Convenção de Genebra de 1951, sendo autorizada a sua extradição.

O TEDH, após analisar os motivos individuais do requerente e levar em consideração os reiterados casos anteriormente apreciados de violações graves aos direitos humanos de pessoas suspeitas de pertencer a grupos insurgentes no norte do Cáucaso e em Inguchétia⁸⁰⁸, decidiu que a extradição de M.G seria ilegal e violaria o artigo 3 da CEDH⁸⁰⁹.

A concessão do estatuto de refugiado por dois Estados-Membros foi levada em consideração pelo TEDH, vindo a fortalecer as evidências de que havia um risco real de submissão a maus tratos caso M.G retornasse à Rússia⁸¹⁰. Todavia, foi ressaltado pelo Tribunal que não cabia a si a interpretação do direito interno búlgaro ou qualquer decisão formal a respeito dos atos legislativos das instituições da UE em matéria de asilo e proteção⁸¹¹.

Na oportunidade do julgamento do acórdão, o TEDH lembrou que o atual quadro legislativo europeu não prevê o estabelecimento de um mecanismo de

⁸⁰⁶ Ibid., para. 9.

⁸⁰⁷ Ibid., para. 21.

⁸⁰⁸ Ibid., para. 84.

⁸⁰⁹ Ibid., para. 87 e 96.

⁸¹⁰ Ibid., para. 88.

⁸¹¹ Ibid.

reconhecimento mútuo das decisões de asilo tomadas pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros⁸¹², embora tenha sido sugerida a sua criação ainda em 2006, no Livro Verde da Comissão⁸¹³.

De todo modo, caso admitamos o reconhecimento mútuo das decisões nacionais em matéria de asilo, qual seria o momento oportuno para a sua ativação?

Vários modelos foram propostos, sendo o primeiro deles o da ativação imediata, permitindo o reconhecimento mútuo a partir da data da decisão que concedeu o asilo. Este modelo contribui, por sua vez, para a mudança da concepção de solidariedade centrada no Estado ao permitir que o indivíduo, mediante a aplicação extraterritorial da decisão positiva de asilo, exerça os direitos dela decorrentes em outros Estados-Membros⁸¹⁴.

Um segundo modelo propõe o reconhecimento mútuo da decisão após o período de dois anos de residência contínua no Estado-Membro que concedeu a proteção. A terceira proposta envolve um modelo híbrido, que admite o deslocamento imediato para um segundo Estado-Membro, contudo, com a garantia de tratamento em igualdade de condições com os residentes de longa duração, sendo o tratamento em igualdade com os nacionais concedido apenas após o decurso do período de dois anos⁸¹⁵.

Acreditamos, por todo o exposto, que o modelo de reconhecimento mútuo imediato é o mais acertado, transferindo o status de proteção entre os Estados-Membros logo após a decisão positiva de asilo, o que vem a proteger, por consequência, os seus beneficiários do risco de *refoulement*.

Contudo, a operação deste modelo encontra óbice em uma questão especialmente delicada, a livre circulação, já que os Estados-Membros ressaltam que os refugiados carregam consigo todos os elevados custos que têm quando optam por se deslocar, sendo um “fardo” para os Estados-Membros de destino⁸¹⁶, principalmente para aqueles com capacidade financeira reduzida.

Atualmente, os Estados-Membros devem assegurar que os beneficiários de proteção internacional tenham, no Estado-Membro que lhes concedeu essa proteção, acesso à educação, à assistência social necessária e aos cuidados de saúde⁸¹⁷, no entanto,

⁸¹² Ibid., para. 46.

⁸¹³ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM(2007) 301 final**. Livro Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo apresentado pela Comissão. 6 jun. 2007, Bruxelas. p. 7.

⁸¹⁴ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 737.

⁸¹⁵ Ibid.

⁸¹⁶ Ibid.

⁸¹⁷ Ver os artigos 27, 29 e 30 da Diretiva 2011/95/UE.

com reconhecimento mútuo da decisão positiva de asilo, estas obrigações deixam de ser restritas ao Estado-Membro concesso.

Como já vastamente exposto por nós nesta dissertação, temos total conhecimento de que alguns Estados-Membros serão mais demandados do que outros caso o reconhecimento mútuo da decisão de asilo se opere, no entanto, propomos que as atenções sejam voltadas para o fornecimento de padrões de vida adequados no Estado-Membro de asilo, reduzindo assim o incentivo à realização de movimentos secundários.

Para Mitsilegas, o reconhecimento mútuo demandará ainda mais esforços técnicos e políticos para que as discrepâncias em relação aos resultados da determinação do asilo sejam eliminadas, devendo os Estados-Membros ser incentivados a estabelecer e manter seus sistemas nacionais em ótimos níveis, a fim de proporcionar ao requerente a usufruição de seus direitos logo no primeiro Estado-Membro que o acolheu⁸¹⁸.

O reconhecimento mútuo das decisões positivas pode ser, por outro lado, uma importante ferramenta para melhorar a mobilidade intra-UE, proporcionando uma maior flexibilidade para que os refugiados se desloquem e ofereçam suas habilidades e mão de obra a Estados-Membros que, porventura, sejam deficitários em determinado setor do mercado de trabalho⁸¹⁹.

Além disso, o reconhecimento mútuo das decisões positivas também proporcionaria um maior controle dos Estados-Membros sobre a localização dos refugiados no espaço sem fronteiras, uma vez que estes não precisariam realizar movimentos secundários ocultos para poder circular livremente na UE.

4.2.3 Integração local

O termo integração refere-se ao processo de se tornar parte aceita de uma sociedade, que compreende desde o assentamento, a interação dos indivíduos com os membros da sociedade anfitriã, até a mudança social desencadeada, visto que há um impacto significativo no tamanho e composição da população daquele local⁸²⁰.

⁸¹⁸ MITSILEGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. p. 738.

⁸¹⁹ Ibid.

⁸²⁰ PENNINX, Rinus; GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca. The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. In: PENNINX, Rinus; GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca (ed.). **Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors**. Cham: Springer International Publishing, 2016. p. 11–29. p. 11 e 14.

A partir do momento em que os requerentes de asilo, refugiados ou migrantes chegam ao Estado anfitrião, eles passam a buscar um lugar para si, no sentido literal da palavra, procuram por moradia, emprego, escola para matricular os filhos e as instalações de saúde mais próximas⁸²¹.

Todavia, também surge a necessidade de encontrar um lugar sob o ponto de vista social e cultural, cooperando e interagindo com indivíduos e grupos diversos, conhecendo e recorrendo às instituições locais, mas, principalmente, de tornarem-se reconhecidos e aceitos na sociedade acolhedora, mesmo diante de sua especificidade cultural⁸²².

A definição de integração abrange três diferentes dimensões capazes de determinar se as pessoas serão ou não aceitas como parte da sociedade acolhedora: a jurídico-política, socioeconômica e cultural-religiosa, de forma que são todas elas também dependentes do fato tempo.

A dimensão jurídico-política refere-se à residência, direitos políticos e estatutos, de modo a investigar até que ponto os acolhidos são considerados membros de pleno direito da comunidade política, gozando de direitos progressivamente mais amplos ou em equiparação aos nacionais, como, por exemplo, no direito à residência permanente e até mesmo à naturalização⁸²³.

Enquanto isso, a dimensão socioeconômica trata da posição social e econômica, que pode ser aferida através da análise relativa ao acesso e participação dos recém-chegados nos domínios cruciais da comunidade, ou seja, se estes têm acesso às vias institucionais para atendimento das necessidades básicas – trabalho, moradia, educação, assistência médica - e, em caso positivo, se efetivamente usufruem dos serviços oferecidos e em qual nível de participação se comparado aos nacionais⁸²⁴.

A integração local deve também conduzir, paulatinamente, à independência financeira dos refugiados, de forma que estes possam se autossustentar e contribuir para a economia local, dependendo cada vez menos da ajuda humanitária e do auxílio do país de asilo⁸²⁵.

⁸²¹ Ibid., p. 11.

⁸²² Ibid.

⁸²³ Ibid., p. 14. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR Resettlement Handbook**. p. 34.

⁸²⁴ PENNINX, Rinus; GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca. The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. p. 15.

⁸²⁵ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR Resettlement Handbook**. p. 35.

Por fim, temos a dimensão cultural-religiosa, que se encarrega de analisar as percepções e comportamentos dos acolhidos e dos membros da sociedade anfitriã, as reações recíprocas à diferença e à diversidade, bem como se os não nacionais, perante a comunidade, se consideram diferentes ou são reconhecidos a partir da cultura ou religião que professam⁸²⁶.

Neste ponto, é importante destacar a crescente marginalização dos requerentes de asilo e refugiados que, seja por conexões religiosas, culturais ou linguísticas, acabam reunindo-se aos seus semelhantes em comunidades, mantendo uma interação reduzida com a comunidade do país anfitrião. Como vimos, é essencial a preservação da identidade cultural, no entanto, quando a sua manutenção é condicionada à vivência em aglomerados locais, fatalmente estaremos diante de uma falha no processo de integração.

A integração local é uma solução duradoura, principalmente para determinados grupos de refugiados, como aqueles que em razão da seriedade dos traumas sofridos não podem retornar ao país de origem, ou, ainda, os que mantêm laços familiares, étnicos, culturais e linguísticos com o país de asilo⁸²⁷. Para estes últimos, como no caso de nacionais pertencentes a antigas colônias, a integração a determinado local em específico, a despeito de outras opções possíveis, é particularmente importante, representando muito mais do que um sentimento de segurança, mas de pertencimento.

O processo de integração depende da interação entre os não nacionais e a sociedade acolhedora dentro das três diferentes dimensões, assim como do fator tempo, não podendo ser confundido com as políticas de integração, que têm como objetivo guiar e orientar o processo de integração⁸²⁸. Embora o processo de integração e as políticas de integração tenham objetivos distintos, estão interligados na medida em que uma falha no processo demanda uma estrutura normativa composta por medidas políticas concretas para ser sanada⁸²⁹.

4.2.3.1 Desafios e boas práticas para a integração permanente

⁸²⁶ PENNINX, Rinus; GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca. The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. p. 15.

⁸²⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR Resettlement Handbook**. p. 35.

⁸²⁸ PENNINX, Rinus; GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca. The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. p. 19 e 24.

⁸²⁹ Ibid., p. 19 e 20.

A integração local é uma solução durável, no entanto, envolve um processo lento e gradual que exige uma conduta ativa do país de asilo para que seja bem-sucedida. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou um manual acerca dos desafios e boas práticas políticas para a integração permanente de refugiados e outros grupos com necessidade de proteção nos países de acolhimento.

A primeira medida listada consiste no *fornecimento de serviços de ativação e integração* para os requerentes de asilo com grande probabilidade de serem autorizados a permanecer no território do Estado anfitrião. A intervenção precoce é crucial para o sucesso da integração humanitária, de forma que os serviços que atendam às necessidades imediatas dos solicitantes de asilo, como acomodação, saúde e suporte para subsistência, devem estar amplamente dispostos⁸³⁰.

A importância do seu fornecimento antecipado decorre do fato de que as medidas benéficas para a integração são fornecidas a longo prazo, após o reconhecimento do estatuto de refugiado, o que vem a prejudicar a capacidade de integração quando eventuais violações já foram sofridas pelos solicitantes durante o período de espera⁸³¹. Enquanto o pedido de proteção internacional é processado, os Estados podem fornecer uma assistência prévia, disponibilizando curso de idioma e de formação técnica relacionada à profissão do requerente; cursos de integração cívica, bem como avaliar as habilidades dos requerentes ainda nas instalações de acolhimento⁸³².

A *facilitação do acesso ao mercado de trabalho* para requerentes de asilo é a segunda medida proposta pela OCDE, tendo em vista que se existem muitas barreiras legais para o ingresso, o trabalho informal mostra-se como caminho viável, fazendo com que as habilidades e experiências do solicitante sejam desperdiçadas⁸³³.

Neste ponto, há uma controvérsia quanto ao acesso dos requerentes de asilo ao mercado de trabalho, considerando que, se o período de espera para a apreciação é longo, há um risco à integração, no entanto, se rapidamente a inserção é promovida, garantindo aos requerentes um direito irrestrito de buscar trabalho, há uma grande chance dos canais – migração e asilo – serem utilizados de modo a burlar o sistema.

A Diretiva 2013/33/UE estabelece que os Estados-Membros devem assegurar o acesso ao mercado de trabalho aos requerentes de asilo pelo menos nove meses a contar

⁸³⁰ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Making Integration Work:** Refugees and others in need of protection. p. 13.

⁸³¹ Ibid.

⁸³² Ibid.

⁸³³ Ibid., p. 18.

da apresentação do pedido de proteção internacional, nos casos em que a autoridade competente não tenha ainda tomado uma decisão em primeira instância e o atraso não possa ser atribuído ao requerente⁸³⁴.

Todavia, compete aos Estados-Membros, através do direito nacional, decidir em que condições concedem ao requerente de asilo acesso ao mercado de trabalho⁸³⁵, sendo admitida, inclusive, a prática de uma política laboral prioritária aos cidadãos da UE, nacionais dos Estados Partes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e nacionais de países terceiros que sejam residentes legais. A OCDE, por sua vez, defende que o acesso ao mercado de trabalho seja restrito aos requerentes de asilo com uma grande chance de terem o estatuto reconhecido⁸³⁶, limitação que rechaçaremos mais adiante.

Em Portugal, é assegurado o acesso ao mercado de trabalho aos requerentes de asilo ou de proteção temporária a quem já tenha sido emitida a autorização de residência provisória⁸³⁷. Na França, o requerente não tem autorização de trabalho durante os seis primeiros meses após a formalização do pedido de asilo, no entanto, se por motivos alheios à sua vontade, como a ausência de uma decisão por parte das autoridades competentes, estando o pedido sob análise por mais de seis meses, a permissão de trabalho poderá ser solicitada⁸³⁸.

Caso o acesso ao mercado de trabalho seja irrestrito, sem condições definidas, migrantes económicos passam a recorrer ao instituto do asilo, que geralmente tem um processo de apreciação mais lento, para permanecerem no território do Estado acolhedor por mais tempo, e a trabalhar, como era o objetivo inicial, até que o pedido de asilo seja indeferido e eles, sujeitos às leis de imigração.

Como dissemos anteriormente, as habilidades e experiências dos requerentes de asilo podem passar despercebidas, ou até mesmo serem descartadas, principalmente quando existem inúmeras barreiras legais para o trabalho formal. Desta maneira, registrar e avaliar as qualificações, habilidades e experiências são medidas extremamente

⁸³⁴ Ver o artigo 15, nº 1, da Diretiva 2013/33/UE.

⁸³⁵ Ver o artigo 15, nº 2, da Diretiva 2013/33/UE.

⁸³⁶ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). **Making Integration Work: Refugees and others in need of protection**. p. 18.

⁸³⁷ PORTUGAL. **Lei nº 27/2008**. Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas nº 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro. 30 jun. 2008. Artigo 54.

⁸³⁸ FRANÇA. **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**. Livre VII, titre IV, chapitre IV, section 5. Versão em vigor 1 ago. 2020. Artigo L744-11.

necessárias⁸³⁹, sendo possível alocar os requerentes de asilo de acordo com a demanda de determinadas regiões e em locais onde enfrentarão menos competitividade no mercado de trabalho.

Na maioria dos Estados, há uma grande burocracia no processo de reconhecimento de certificação obtida no estrangeiro, o que faz com que, muitas vezes, pessoas com alta qualificação fiquem de fora do mercado de trabalho ou tenham que recorrer a funções que não exigem diplomação para manterem a sua subsistência.

Além do mais, muitos requerentes de asilo não têm provas documentais das suas qualificações ou tiveram os estudos interrompidos pela guerra ou perseguição, e, por este motivo, encorajamos a aplicação de métodos de avaliação alternativos pelos Estados⁸⁴⁰, de modo a permitir, por exemplo, que exames sejam aplicados para apurar o grau de conhecimento.

As condições do mercado de trabalho local são também relevantes para que haja uma integração duradoura, tendo em vista que nas áreas em que existem mais empregos disponíveis, o acesso ao mercado de trabalho se torna mais fácil e rápido⁸⁴¹. Em virtude disto, alguns governos distribuem os requerentes de asilo pelo seu território a fim de repartir os ônus de uma maneira justa, o que, a princípio, nos parece acertado.

No entanto, dificuldades na integração podem ser geradas, principalmente quando os requerentes acreditam que foram prejudicados pela instalação em um local que consideram desfavorável, e, por este motivo, torna-se igualmente importante garantir o acesso igualitário aos serviços de integração em todo o país⁸⁴².

Desta forma, a solução que nos parece mais ajustada é a que foi sugerida na seção 2.2.2.4, que defende que os perfis individuais dos requerentes sejam levados em consideração quando da alocação nas comunidades locais, como a língua materna (nos casos dos países multilíngues), predominância de pessoas que professam determinada religião e até mesmo o clima, que pode ser um fator de grande interferência na adaptação das pessoas, devendo ser, portanto, o mais familiar ao país de origem.

A diversidade de perfis, seja com relação à nacionalidade, nível de escolaridade ou condição financeira, requer que medidas de integração personalizadas sejam

⁸³⁹ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Making Integration Work:** Refugees and others in need of protection. p. 30.

⁸⁴⁰ Ibid.

⁸⁴¹ Ibid., p. 22.

⁸⁴² Ibid. Para mais detalhes sobre o acesso igualitário aos serviços de integração, cf. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Making Integration Work:** Refugees and others in need of protection. p. 52.

implementadas para que os indivíduos se tornem membros ativos e autossuficientes na sociedade acolhedora⁸⁴³, tendo em vista que medidas gerais não comportarão a pluralidade de demandas existentes.

Por exemplo, as pessoas com qualificação provavelmente necessitarão de intervenções no tocante ao reconhecimento de diploma estrangeiro, ou, ainda, demandarão que cursos complementares sejam ministrados para suprir quaisquer deficiências no domínio de conhecimento. Enquanto isso, aqueles com baixa qualificação ou analfabetos, como os menores desacompanhados, talvez requererão alfabetização, cursos para aprenderem o idioma do Estado anfitrião e para se profissionalizarem, de modo a se inserirem mais brevemente no mercado de trabalho.

A *saúde* também é uma questão que dificulta a integração, considerando que grande parte dos solicitantes de asilo e refugiados sofrem com problemas psicológicos, que envolvem desde ansiedade, depressão, a transtorno pós-traumático em decorrência da violação sofrida⁸⁴⁴. A integração de um indivíduo com a saúde debilitada certamente será dificultosa, visto que este encontrará obstáculos para aprender o idioma local, conseguir um emprego, interagir com as instituições públicas, frequentar a escola⁸⁴⁵, sendo a interação com os demais pares da sociedade prejudicada.

Portanto, como também abordado, a identificação precoce das necessidades especiais se torna primordial para que o suporte adequado seja proporcionado, garantindo que estas pessoas sejam tratadas e inseridas o mais breve possível na sociedade.

Por fim, é importante lembrar que a integração é um processo que exige esforços conjuntos, do Estado acolhedor e dos refugiados, contudo, as organizações da sociedade civil surgem como um fio condutor, exercendo um papel crucial no que toca à implementação das medidas de integração, sob pena das políticas se tornarem ineficazes, já que em muitos Estados as organizações fazem parte do próprio sistema de integração⁸⁴⁶.

Ademais, a *participação da sociedade civil* vem a permitir que os cidadãos estejam envolvidos no processo de integração, seja pelas doações que são feitas ou pelo voluntariado nas ações desenvolvidas pela organização, aproximando acolhedores e acolhidos em um espírito de comunhão, sendo importante, inclusive, para combater a

⁸⁴³ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Making Integration Work:** Refugees and others in need of protection. p. 35.

⁸⁴⁴ Ibid., p. 41.

⁸⁴⁵ Ibid.

⁸⁴⁶ Ibid., p. 49.

xenofobia. O envolvimento das comunidades gera uma melhoria na coesão social, fomentando relacionamentos mais fortes entre os refugiados e a comunidade acolhedora⁸⁴⁷.

O manual desenvolvido pela OCDE é oportuno e enriquecedor ao elucidar os desafios e propor boas práticas políticas para a integração permanente, todavia, ele restringe as medidas de integração precoce às pessoas com grande potencial para receber proteção e permissão para ficar em território do Estado acolhedor. Ao nosso ver, sem o término da apuração dos motivos individuais que ensejaram o pedido de proteção, não há como determinar pretensos refugiados ou não.

Como vimos no decorrer de nossa dissertação, as chances de indeferimento do pedido de asilo por razões externas, que independem do merecimento ou não do requerente, são demasiadamente recorrentes, de forma que qualquer direcionamento antecipado seria discriminatório e injusto, não havendo forma efetiva para identificá-los precocemente senão por meio do processamento do pedido em seu trâmite normal.

4.2.4 Expansão dos canais seguros e legais de acesso à UE para as pessoas com necessidade de proteção

O posicionamento comum dos Estados-Membros com relação aos indivíduos que buscam proteção nas suas fronteiras é o de que os pedidos de asilo deveriam ter sido formulados dentro da própria região conflituosa ou a Estados vizinhos, mas não à UE⁸⁴⁸.

Atribuir às fronteiras internas ou externas o papel de impedimento de entrada irregular e contenção dos movimentos secundários seria uma forma de superestimar as suas capacidades. Mesmo em tempos de guerra, onde a militarização nas fronteiras externas é constante e movimenta vultuosas quantias para manutenção de sua estrutura e vigilância, não são elas impermeáveis, de forma que, aquelas que se aproximam da intransponibilidade são fortemente questionáveis sob a ótica dos direitos humanos⁸⁴⁹.

A questão da acessibilidade faz do asilo um fenômeno imprevisível e desordenado e, por este motivo, devemos dar especial atenção à possibilidade dos Estados-Membros

⁸⁴⁷ SPENCER, Sarah; DELVINO, Nicola. **Cooperation between government and civil society in the management of migration: Trends, opportunities and challenges in Europe and North America.** p. 22.

⁸⁴⁸ GUILD, Elspeth. The Complex Relationship of Asylum and Border Controls in the European Union. In: CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco (ed.). **Reforming the Common European Asylum System.** Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2016. p. 39–54. p. 39.

⁸⁴⁹ HEIJER, Maarten Den; RIJPM, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. p. 616.

facilitarem o acesso dos requerentes de asilo aos canais de migração quando são estes qualificados para tanto, retirando, por exemplo, algumas exigências burocráticas, como a apresentação de documentos de viagem e a exigência de garantia financeira⁸⁵⁰.

Embora a opção de requerer asilo deva permanecer aberta em qualquer hipótese, esquemas para fortalecer a mobilidade de trabalho devem ser reforçados, especialmente com relação a grupos de pessoas expostas a situações de vulnerabilidade, provenientes de países inseguros.

Podemos citar a experiência espanhola em parceria com OIM que, através do plano de Migração Temporária e Circular do Trabalho (TCLM), possibilitou a migração temporária de trabalhadores colombianos para suprimir a escassez de mão de obra na colheita de frutas na Catalunha, permitindo que estes atendessem à demanda temporária durante o período de seis a nove meses, com a possibilidade de recontração para a colheita do ano subsequente.

Embora o programa não tenha como objetivo a contratação de pessoas com necessidade de proteção, indiretamente pôde beneficiar os colombianos que cumpriam os requisitos do asilo, sendo uma via de acesso legal e rápido para chegarem à UE e formalizarem o pedido⁸⁵¹.

A facilitação dos Estados-Membros no que diz respeito à utilização dos seus canais legais de migração não deve, sob nenhuma hipótese, suprimir ou prejudicar a escolha do indivíduo de optar pelo asilo ao invés de trilhar pelo caminho da migração, devendo ele gozar indistintamente de todos os direitos derivados da sua condição, principalmente o da proibição de expulsão⁸⁵².

Por outro lado, De Bruycker e Tsourdi acreditam que obscurecer as linhas entre asilo e migração, enquanto elas foram construídas separadamente para que a UE pudesse cumprir as suas obrigações legais, seria bastante temerário, vindo a ignorar a contradição havida entre o objetivo das normas que compõem o SECA e a ausência de canais legais para apresentar o pedido de proteção⁸⁵³.

⁸⁵⁰ BERND, Parusel; SCHNEIDER, Jan. **Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonisation of asylum outcomes.** p. 115; DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). *Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension.* p. 535.

⁸⁵¹ AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. **Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox.** Viena, 2015. n. 2, p. 1–20. p. 13.

⁸⁵² DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). *Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension.* p. 535.

⁸⁵³ *Ibid.*, p. 538.

Ao sopesarmos as duas questões, defendemos que a facilitação do acesso dos requerentes de asilo aos canais de imigração deva subsistir enquanto os canais legais de acesso à UE não forem expandidos, tendo em vista que garantir o acolhimento de pessoas com necessidade de proteção, independentemente da via utilizada, deve prevalecer. Logicamente, não poderemos admitir que o asilo e a migração sejam tratados sob a mesma ótica, devendo haver, portanto, uma urgente mobilização para garantir que o acesso à proteção se opere pela via oportuna.

Os canais legais e seguros de acesso à UE são reduzidos, situação que é agravada pelo fato da grande maioria das formas de acesso ao sistema de asilo da UE depender da chegada do requerente à fronteira de um Estado-Membro, sendo insuficientes as vias que propiciam a identificação das pessoas com necessidades de proteção enquanto elas ainda se encontram nos países de origem e de trânsito.

Por este motivo, nos detivemos ao estudo dos programas de patrocínio privado e dos vistos humanitários, dois canais ainda pouco explorados na UE, mas com grande potencial de escalonamento satisfatório, propiciando o acesso legal e seguro à UE e combatendo as redes de contrabando e o tráfico de seres humanos.

4.2.4.1 Programas de patrocínio privado

Diante de um número reduzido de vagas para reassentamento e poucos canais legais e seguros de acesso à UE, a parceria público-privada surge como uma alternativa para facilitar o acesso à proteção internacional e, ao mesmo passo, fornecer uma solução durável para a questão do asilo. O patrocínio privado permite que pessoas privadas e a sociedade civil cooperem com as autoridades governamentais para que refugiados residentes no exterior e com necessidades de proteção internacional possam ser mais facilmente admitidos.

Os patrocínios permitem que indivíduos, organizações comunitárias e organizações sem fins lucrativos, denominados patrocinadores, se comprometam a orientar, assistir ou até mesmo assumir a responsabilidade financeira de um refugiado ou uma família de refugiados.

Como veremos adiante, o patrocínio privado pode assumir diferentes formas, dentre elas a elaboração de programas que permitam ao grupo privado identificar e nomear um refugiado que esteja no exterior, ainda no país de origem ou de trânsito, ou

senão, deixar a cargo das autoridades governamentais a prerrogativa de identificá-los e designá-los a um patrocinador⁸⁵⁴.

Os modelos de patrocínio privado podem ser divididos em três categorias: pelo apoio da comunidade durante o processo de acolhimento executado pelo governo; pelo patrocínio como parte dos esforços de reassentamento gerenciados pelo governo e, por fim, pelo patrocínio como um canal adicional de reassentamento.

O apoio da comunidade durante o processo de acolhimento executado pelo governo permite que indivíduos particulares e grupos comunitários assumam determinadas responsabilidades durante e após o término do processo de asilo⁸⁵⁵. Os apoios específicos podem ser fornecidos através de programas de acolhimento e integração destinados a ajudar os refugiados a procurarem casa e trabalho, a aprenderem o idioma local, ou, ainda, a orientá-los quanto ao acesso aos serviços sociais⁸⁵⁶.

Os patrocinadores podem, por outro modo, assumir a responsabilidade pelo acolhimento e integração, dentro de um programa de reassentamento coordenado pelo governo, de forma que a identificação dos refugiados ocorreria por meio de canais elegidos pelo governo (geralmente o ACNUR), sendo o encaminhamento posteriormente feito a uma organização ou grupo patrocinador⁸⁵⁷.

Por fim, o patrocínio privado pode consistir em um canal adicional de reassentamento, sendo os indivíduos e grupos comunitários responsáveis pela identificação dos refugiados, o que, posteriormente, requer a aprovação do governo⁸⁵⁸. Nesta categoria, a responsabilidade integral pelo sustento dos refugiados recai sobre os patrocinadores, uma vez que foram esses admitidos para além das quotas de reassentamento previamente estabelecidas e assumidas pelo governo⁸⁵⁹.

Note-se que este modelo de patrocínio privado não exime os governos dos seus compromissos internacionais com relação ao reassentamento⁸⁶⁰, no entanto, é atraente na medida em que, ao optarem por cooperar com Estados que estão sob pressão, recebendo refugiados, podem ver diminuídos os custos do acolhimento a partir do emprego de um instrumento que é patrocinado por comunidades engajadas.

⁸⁵⁴ FRATZKE, Susan. Engaging communities in refugee protection: The potential of private sponsorship in Europe. p. 2.

⁸⁵⁵ Ibid.

⁸⁵⁶ Ibid., p. 4.

⁸⁵⁷ Ibid.

⁸⁵⁸ Ibid.

⁸⁵⁹ Ibid.

⁸⁶⁰ SPENCER, Sarah; DELVINO, Nicola. **Cooperation between government and civil society in the management of migration:** Trends, opportunities and challenges in Europe and North America. p. 22.

Não podemos admitir, no entanto, que o patrocínio privado seja utilizado como uma forma de transferir inteiramente os custos dos programas de admissão e acolhimento do Estado para os particulares e sociedade civil⁸⁶¹. O patrocínio privado é um mecanismo para arrecadar recursos adicionais e multiplicar os canais legais de acesso, sendo o Estado, ainda que em menor escala, exigido para executar as formalidades necessárias de triagem e entrada, que permanecem sob seu domínio⁸⁶².

Além de ser um caminho legal adicional para acesso à proteção, estudos demonstram que os refugiados sob patrocínio privado são capazes de se autossustentar mais cedo do que aqueles assistidos pelo governo, muito em razão de terem sido rapidamente inseridos no mercado de trabalho pelos esforços de seus patrocinadores⁸⁶³.

Do mesmo modo, o patrocínio privado também se apresenta como uma oportunidade para construir vínculos sociais significativos entre os refugiados e a comunidade acolhedora, permitindo que esta tenha conhecimento das decisões que estão sendo tomadas e se sinta parte dos esforços de proteção⁸⁶⁴.

O maior e mais emblemático projeto de patrocínio comunitário de refugiados é encontrado no Canadá, primeiro país a regulamentar um programa de patrocínio privado, ainda em 1978, e, por muito tempo, o único a fazê-lo, o que o põe em uma posição de destaque e de modelo a ser seguido⁸⁶⁵.

No Canadá, os patrocinadores podem ser as organizações da sociedade civil que possuem acordos formais com o governo federal; outras organizações com ou sem fins lucrativos que se comprometam a patrocinar, desde que os seus planos financeiros e de assentamento sejam avaliados pelas autoridades federais; ou qualquer “Group of Five” de cidadãos canadenses ou residentes permanentes que coletivamente patrocinem um refugiado, desde que se comprometam a ser responsáveis por todo o apoio necessário

⁸⁶¹ AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. **Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox.** p. 6.

⁸⁶² Ibid.

⁸⁶³ KUMIN, Judith. **Welcoming Engagement:** How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union. 2015. p. 20; HOHM, Charles F.; SARGENT, Paul; MOSER, Robert. A Quantitative Comparison of the Effectiveness of Public and Private Refugee Resettlement Programs: An Evaluation of the San Diego Wilson Fish Demonstration Project. **Sociological Perspectives**, v. 42, n. 4, p. 755–763, 1999. p. 759 e 761; HYNDMAN, Jennifer. Research Summary on Resettled Refugee Integration in Canada. **UNHCR Report**, 2011. 57 p. p. 15.

⁸⁶⁴ FRATZKE, Susan. Engaging communities in refugee protection: The potential of private sponsorship in Europe. p. 5.

⁸⁶⁵ SPENCER, Sarah; DELVINO, Nicola. **Cooperation between government and civil society in the management of migration:** Trends, opportunities and challenges in Europe and North America. p. 20 e 21.

durante toda a extensão do patrocínio e que submetam os seus planos financeiros e de assentamento à avaliação das autoridades federais⁸⁶⁶.

O Canadá comporta hoje diferentes tipos de patrocínio privado, de forma que, em todos os casos, a decisão final sobre a admissão dos refugiados continua a ser uma prerrogativa do Estado⁸⁶⁷.

O Programa de Patrocínio Privado Canadense para Refugiados (PSR), complementar ao programa governamental de reassentamento, permite que refugiados no exterior sejam identificados e nomeados, sendo, por sua vez, admitidos para além das quotas governamentais de reassentamento. Neste tipo de patrocínio, os patrocinadores assumem responsabilidade financeira integral pelos refugiados durante o período de um ano, prazo este que começa a contar a partir da admissão das pessoas com necessidade de proteção no Canadá, podendo vir a responsabilidade cessar antecipadamente caso o refugiado se torne financeiramente autossuficiente⁸⁶⁸.

O Programa BVOR (Canadian Blended Visa Office-Referral Office) permite que grupos privados patrocinem refugiados dentro das quotas governamentais para reassentamento, de forma que a correspondência entre os patrocinadores e refugiados é feita pelo governo. Neste tipo de patrocínio, a responsabilidade financeira é suportada tanto pelos patrocinadores quanto pelo governo, em partes iguais⁸⁶⁹.

A partir do sucesso canadense, que desde o final de 1970 já trouxe 288.000 refugiados para o Canadá ao abrigo do patrocínio privado, foi lançada a Iniciativa Global de Patrocínio de Refugiados para exportar o modelo, sendo o projeto liderado pelo governo do Canadá, ACNUR, Universidade de Ottawa, Fundação Radcliffe e pela Fundação Open Society⁸⁷⁰.

Portugal também possui um programa de patrocínio privado através da Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), organização da sociedade civil que firma protocolos

⁸⁶⁶ Ibid., p. 21. Para mais, cf. o Programa de Patrocínio Privado de Refugiados do Departamento Federal de Imigração, Refugiados e Cidadania do Canadá. Disponível em: <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/english/pdf/pub/ref-sponsor.pdf>.

⁸⁶⁷ Para mais informações sobre o Programa de Patrocínio Privado de Refugiados e oportunidades de patrocínio adicionais, cf. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/guide-private-sponsorship-refugees-program.html>.

⁸⁶⁸ SPENCER, Sarah; DELVINO, Nicola. **Cooperation between government and civil society in the management of migration: Trends, opportunities and challenges in Europe and North America.** p. 20 e 21.

⁸⁶⁹ Ibid., p. 21.

⁸⁷⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Global Refugee Sponsorship Initiative promotes Canada's private refugee sponsorship model.** Comunicado de Imprensa, 16 dez. 2016.

com instituições anfitriãs locais a fim de as tornarem responsáveis pelo acolhimento e integração das famílias, desde que cumpridos todos os requisitos, dentre eles, a posse de recursos para fornecer alojamento adequado, alimentação e uma série de apoios aos refugiados⁸⁷¹.

4.2.4.2 Vistos humanitários

Os vistos de Schengen autorizam os seus titulares a circular pelos 26 países que compõem o seu espaço, e são concedidos com o objetivo de permanência de curta duração, não superior a 90 dias num período de 180, ou para trânsito nas zonas internacionais de trânsito dos aeroportos dos Estados-Membros⁸⁷².

As pessoas vindas de países em conflito, na grande maioria das vezes, não são isentas dos vistos, considerando que a situação de segurança de seu país de origem é suficiente para alertar os Estados quanto às precauções a serem tomadas para que não se tornem polos de atração por adotarem regras mais flexíveis para a emissão de vistos.

Ao mesmo passo, vistos uniformes geralmente não são concedidos para pessoas vindas de países em conflito, seja pelo fato de não se qualificarem ou pelo risco de permanecerem em excesso, fazendo com que estas recorram à travessia irregular oferecida por contrabandistas para buscarem proteção.

O artigo 19, nº 4, do Código de Vistos⁸⁷³ prevê que os requisitos de admissibilidade para um pedido de visto podem ser dispensados por motivos humanitários, de interesse nacional ou em virtude de obrigações internacionais. Enquanto isso, o artigo 25, nº 1, alínea a, também com base nos mesmos motivos, prevê que sempre que o Estado-Membro considerar necessário, poderá ele emitir excepcionalmente um visto com validade territorial limitada.

As solicitações de vistos humanitários são feitas pelos nacionais de países terceiros diretamente ao consulado do Estado-Membro onde pretendem se estabelecer e ter o estatuto de refugiado reconhecido, ou então, junto ao consulado de um Estado-Membro representante, no caso de acordo de representação⁸⁷⁴. Caso o Estado-Membro

⁸⁷¹ PLATAFORMA DE APOIO AOS REFUGIADOS. **Acolher**.

⁸⁷² Ver o artigo 1 do Regulamento (CE) nº 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos). [Versão consolidada].

⁸⁷³ Regulamento (CE) nº 810/2009. [Versão consolidada].

⁸⁷⁴ NEVILLE, Darren; RIGON, Amalia. **Towards an EU humanitarian visa scheme?** Parlamento Europeu, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. PE 556.950, 2016. 5 p. p. 2. Ver o artigo 6 do Regulamento (CE) nº 810/2009. [Versão consolidada].

não esteja presente nem representado no país terceiro em que o requerente pretende apresentar o pedido, deverá o primeiro se esforçar para cooperar com um prestador de serviços externos⁸⁷⁵.

Os vistos humanitários diferem do reassentamento e das outras formas de admissão humanitária por permitir que a avaliação inicial do pedido seja feita extraterritorialmente, no território do país de origem ou de trânsito, de forma que a determinação do status é feita após a chegada do requerente ao Estado concesso do visto⁸⁷⁶.

Como destaque, podemos citar a experiência brasileira, que criou um visto humanitário especial para que sírios e outros nacionais afetados pela guerra da Síria, assim como os membros de sua família que vivessem em países vizinhos à Síria, chegassem em território brasileiro e formalizassem o pedido de asilo⁸⁷⁷.

Os vistos humanitários com validade territorial limitada são válidos apenas no território do Estado-Membro emitente, podendo ser excepcionalmente válido para o território de mais de um Estado-Membro, sob reserva de seu consentimento⁸⁷⁸, o que vem a impedir que o seu titular transite livremente no espaço Schengen.

A redação do artigo 25 é ambígua, vez que prevê uma obrigação de emitir um visto com validade territorial limitada por razões humanitárias, de interesse nacional ou em decorrência de obrigações internacionais, mas, por outro lado, trata da sua emissão com excepcionalidade, uma “obrigação” a ser cumprida apenas quando o Estado-Membro achar necessário, como diz o próprio artigo.

Processualmente, também nos deparamos com mais uma controvérsia, pois, enquanto os requerentes que tiveram o pedido de visto com validade territorial limitada recusado têm assegurado o direito de recurso⁸⁷⁹, os que tiveram o pedido considerado inadmissível nos ditames do artigo 19 não o tem⁸⁸⁰.

A concessão de visto por razões humanitárias pode constituir uma ferramenta útil e eficaz para aqueles que necessitam de proteção internacional⁸⁸¹, no entanto, resta frequentemente obstada pela não apresentação de documentação necessária, uma vez que

⁸⁷⁵ Ver o artigo 8, nº 10, do Regulamento (CE) nº 810/2009. [Versão consolidada].

⁸⁷⁶ AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. **Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox.** p. 9.

⁸⁷⁷ NEVILLE, Darren; RIGON, Amalia. **Towards an EU humanitarian visa scheme?** p. 2.

⁸⁷⁸ Ver o artigo 25, nº 2, do Regulamento (CE) nº 810/2009. [Versão consolidada].

⁸⁷⁹ Ver o artigo 32, nº 3, do Regulamento (CE) nº 810/2009. [Versão consolidada].

⁸⁸⁰ NEVILLE, Darren; RIGON, Amalia. **Towards an EU humanitarian visa scheme?** p. 3.

⁸⁸¹ POLLET, Kris. *A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps.* p. 90.

a situação de vulnerabilidade experimentada pelos requerentes no país de origem, a mesma que justifica a necessidade de proteção humanitária, os impossibilita de recolher o que lhes é exigido.

Vejamos também a presença de uma indefinição no Código de Vistos e na legislação da UE acerca do conceito de “razões humanitárias”, bem como se caberia ou não aos consulados o seu exame e enquadramento, já que inexistente um procedimento apartado para estes casos, sendo eles analisados juntamente com os pedidos de visto comum⁸⁸². Desta forma, há um questionamento se os consulados estariam ou não preparados para este exame, tendo em vista a necessidade de pessoal especializado e informações suficientes sobre situação de segurança nos países de origem dos solicitantes.

Note-se que há uma exigência para que as autoridades centrais dos Estados-Membros ministrem formação adequada aos seus funcionários expatriados e locais, devendo prestar-lhes informações completas, precisas e atualizadas sobre o direito da União e direito nacional⁸⁸³, em nada se falando a respeito de informações de países terceiros, como, por exemplo, a situação de segurança.

O mecanismo de consulta prévia das autoridades centrais de outros Estados-Membros, previsto no artigo 22 do Código de Vistos, deveria ser também utilizado como um canal para, além de alertar sobre possíveis ameaças, compartilhar informações sobre a segurança dos países terceiros que possam ser úteis para a concessão do visto.

O que nos parece mais acertado, assim como recomendado em um estudo dirigido ao Parlamento Europeu, seria a inserção de um procedimento formal independente para a apresentação e processamento dos vistos humanitários no Código de Vistos, a fim de garantir que as Estados-Membros cumpram suas obrigações em matéria de direitos fundamentais e emitam o visto segundo o artigo 25, nº 1, do Código de Vistos⁸⁸⁴.

Contudo, a Comissão oferece uma resistência quanto ao estabelecimento de um regime apartado de vistos humanitários no Código de Vistos, pois sustenta que os vistos de Schengen são formulados para regular estadias curtas, e não para alocar pessoas carentes de proteção que irão se estabelecer um longo período de tempo⁸⁸⁵. Mais adiante,

⁸⁸² NEVILLE, Darren; RIGON, Amalia. **Towards an EU humanitarian visa scheme?** p. 3.

⁸⁸³ Ver o artigo, 38, nº 3, do Regulamento (CE) nº 810/2009. [Versão consolidada].

⁸⁸⁴ IBEN JENSEN, Ulla. **Humanitarian Visas: Option or Obligation?** Study for the LIBE Committee. Parlamento Europeu, PE 509.986. Bruxelas, 2014. 59 p. p. 51.

⁸⁸⁵ NEVILLE, Darren; RIGON, Amalia. **Towards an EU humanitarian visa scheme?** p. 3 e 4; COMISSÃO DAS LIBERDADES CÍVICAS, DA JUSTIÇA E DOS ASSUNTOS INTERNOS (LIBE). Parlamento Europeu, 5 mar. 2015, 09:02 – 12:35. 1 vídeo (3h33min).

analisaremos o acórdão proferido pelo TJUE no caso *X e X c. Bélgica*, julgamento que, por seu turno, firmou o mesmo entendimento exarado pela Comissão.

A cobertura consular insuficiente pode ser um grande impedimento para que as pessoas tenham acesso à proteção, principalmente nos países em guerra ou que foram devastados pelo seu impacto.

Na sua versão anterior, o Código de Vistos admitia que os Estados-Membros colaborassem com prestadores externos apenas em última instância, se por circunstâncias especiais ou por motivos relacionados à situação do local a cooperação com outros Estados-Membros sob a forma de representação, representação limitada, partilha de locais ou centro comum para a apresentação de pedidos se mostrasse inadequada⁸⁸⁶.

As circunstâncias especiais ou motivos relacionados à situação do local poderiam estar relacionados à existência de um elevado número de requerentes, de modo a impedir que a recolha de pedidos e dados fosse feita a tempo e em condições condignas, ou, ainda, quando não se pudesse garantir uma boa cobertura territorial do país terceiro e as demais formas de cooperação não fossem adequadas⁸⁸⁷.

No Código de Vistos vigente, o recurso a um prestador de serviços externo deixa de ser uma solução de última instância, de modo a se estabelecer, na nova redação dada ao artigo 40, que os Estados-Membros podem igualmente cooperar com um prestador de serviços externo, sem qualquer menção às circunstâncias especiais ou motivos relacionados à situação do local.

Acreditamos que acionar um prestador de serviços externo pode ser importante para alargar a cobertura geográfica, principalmente para alcançar os requerentes que se encontram em áreas mais remotas ou para aqueles que, por questões de segurança, têm dificuldade para se locomover aos consulados localizados em capitais, já que estes são intensamente vigiados pelas forças armadas.

No entanto, por não ser mais um recurso de última instância, tememos que haja uma banalização do seu emprego e que seja ele uma regra, havendo uma delegação indiscriminada de tarefas a um prestador externo, principalmente em razão dos elevados encargos administrativos para a manutenção de representações consulares, o que faria desta autorização uma oportunidade para que recursos sejam poupados.

Ademais, cremos que a chance de êxito na concessão do visto humanitário pode ser reduzida a partir do envolvimento de um intermediário, que é, por sua vez, o único a

⁸⁸⁶ Ver o artigo 40, n° 3, do Regulamento (CE) n° 810/2009.

⁸⁸⁷ Ver o artigo 40, n° 3, do Regulamento (CE) n° 810/2009. [Versão consolidada].

manter contato direto com o requerente e coletar as suas informações. Esta situação torna-se ainda mais complexa quando aliada à incerteza da existência de funcionários consulares aptos na ponta para reconhecer a necessidade de concessão de visto humanitário, o que é agravado pelo inaccessibilidade a informações atualizadas sobre a segurança de países terceiros.

O Parlamento Europeu convoca os Estados-Membros a envidarem todos os esforços para conceder vistos humanitários, especialmente para o grupo de pessoas vulneráveis, podendo elas buscar proteção diretamente nas embaixadas ou em serviços consulares dos Estados-Membros nos países de origem e de trânsito⁸⁸⁸.

O parecer do juiz Pinto de Albuquerque no julgamento do acórdão *Hirsi Jamaa e outros c. Itália* diz muito sobre a importância dos vistos humanitários, tendo ele exarado que os Estados não podem fechar os olhos para uma evidente necessidade de proteção, tomando como exemplo o caso de uma pessoa que, com risco de ser torturada, pede asilo em uma embaixada de um Estado vinculado à CEDH⁸⁸⁹.

O juiz defende que o visto deva ser concedido, permitindo assim que se instaure um processo de asilo no Estado que recebeu o pedido, não sendo esta uma resposta meramente humanitária, decorrente da boa vontade e discricionariedade do Estado, mas um dever positivo, já que as políticas nacionais de vistos estão sujeitas às obrigações perante o direito internacional dos direitos humanos⁸⁹⁰.

A partir da concessão do visto humanitário, com o objetivo específico de permitir a apresentação do pedido de proteção internacional, poderia o solicitante ingressar no território do Estado-Membro concesso legalmente e em segurança, o que não dispensa a necessidade urgente de alteração do Código de Vistos para incluir provisões mais específicas sobre os vistos humanitários⁸⁹¹.

O artigo 46 do Código de Vistos impõem aos Estados-Membros a obrigação de compilar as estatísticas anuais relativas aos vistos. Em consulta às estatísticas publicadas em 2019, pudemos constatar que as informações prestadas são vastas e robustas, no

⁸⁸⁸ PARLAMENTO EUROPEU. **Resolução P8_TA(2016)0102**. Resolução do Parlamento Europeu sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração. para. 26.

⁸⁸⁹ CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Acórdão Queixa nº 27765/09**. Grande Secção. *Hirsi Jamaa e outros c. Itália*. 23 de fevereiro de 2012, Estrasburgo. ECLI:CE:ECHR:2012:0223JUD002776509. p. 70.

⁸⁹⁰ *Ibid.*, p. 70. O dever positivo de proteção a que o juiz Pinto de Albuquerque faz menção diz respeito à proibição da tortura, consagrada no artigo 3 da CEDH.

⁸⁹¹ PARLAMENTO EUROPEU. **Resolução P8_TA(2016)0102**. Resolução do Parlamento Europeu sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração. para. 27.

entanto, os vistos com validade territorial limitada são contabilizados de uma forma geral, não especificando se foram concedidos por razões humanitárias, de interesse nacional ou por força das obrigações internacionais⁸⁹².

Sendo assim, resta impossibilitada uma apuração no que toca à frequência com que os Estados-Membros utilizam os vistos humanitários como um instrumento eficaz para garantir acesso legal e seguro dos requerentes de asilo à proteção. Sugerimos, a partir desta constatação, que o registro do número de emissões de vistos com validade territorial limitada por *razões humanitárias* também seja contabilizado nas estatísticas anuais e, no âmbito da cooperação Schengen local, compartilhado entre os Estados-Membros⁸⁹³.

4.2.4.2.1 Acórdão X e X c. Bélgica

No acórdão *X e X c. Bélgica*, o TJUE estabeleceu que os Estados-Membros não são obrigados, por força do direito da União, a conceder visto humanitário às pessoas que queiram deslocar para o seu território com a intenção de pedir asilo, podendo concedê-lo discricionariamente com base no seu direito nacional.

O caso envolvia um pedido de visto com validade territorial limitada apresentado à embaixada da Bélgica, em Beirute, por um casal sírio e seus três filhos. O pedido de visto tinha como objetivo a concessão de permissão para viajar até o Estado-Membro em questão para que, quando lá chegassem, o pedido de asilo fosse formalizado. No entanto, os requerentes tiveram o pedido de visto negado pelo serviço diplomático belga sob a justificativa de que pretendiam eles permanecer no país por um período superior aos 90 dias a que teriam direito segundo o Código de Vistos.

Segundo o declarado pelo TJUE, o artigo 1 do Código de Vistos deveria ser interpretado no sentido de que um pedido de visto com validade territorial limitada, por razões humanitárias, solicitado na representação do Estado-Membro por um requerente que tenha intenção de apresentar, ao chegar a esse Estado-Membro, um pedido de proteção internacional e, em seguida, permanecer em seu território por mais de 90 dias sobre um período de 180 dias, não estaria abrangido pela aplicação do Código de Vistos, mas, no estado atual do direito da UE, exclusivamente pelo direito nacional⁸⁹⁴.

⁸⁹² COMISSÃO EUROPEIA. **Visa statistics for consulates, 2019.**

⁸⁹³ Ver o artigo 48, n.º 3, alínea a, do Regulamento (CE) n.º 810/2009. [Versão consolidada].

⁸⁹⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo n.º C-638/16 PPU.** Grande Secção. X e X. c. État belge. 07 de março de 2017, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2017:173. para. 52.

O Tribunal salienta que não foi adotado nenhum ato pelo legislador da União no que diz respeito às condições de emissão de vistos pelos Estados-Membros a nacionais de países terceiros por razões humanitárias, com base no artigo 79, n° 2, do TFUE, o que faria com que os pedidos da família síria fossem regidos exclusivamente pelo direito nacional⁸⁹⁵.

A opinião do Advogado-Geral Paolo Mengozzi, por sua vez, foi em sentido contrário ao da decisão proferida pelo Tribunal, tendo ele asseverado que a intenção dos requerentes de requerer a concessão do estatuto de refugiado após a entrada no território belga não poderia alterar a natureza nem o objeto dos seus pedidos⁸⁹⁶. Desta maneira, não seria admitida a transformação do pedido de visto com validade territorial limitada em um pedido de visto de longa duração, nem colocar tais pedidos fora do âmbito de aplicação do Código de Vistos e do direito da União⁸⁹⁷.

O Parlamento Europeu propôs, ainda em 2016, que a disposição relativa a estadias de curta duração, não superiores a 90 dias, fosse aplicada sem prejuízo de um possível pedido de proteção internacional ao território dos Estados-Membros⁸⁹⁸. Desta maneira, pretendia o aditamento clarificar que a disposição não poderia ser utilizada para fundamentar a recusa de concessão de um visto a uma pessoa com necessidade de proteção⁸⁹⁹.

Como bem asseverado por Morgades-Gil, os requerentes apenas querem chegar a um país seguro para requerer a proteção internacional e, para tanto, fazem uso de um instrumento legal da política de imigração, de forma que, após a chegada ao destino final, a possibilidade de permanência legal ainda está sujeita ao processamento do pedido de asilo segundo o direito interno e a uma decisão positiva⁹⁰⁰.

Para a autora, até então, o único objetivo dos requerentes é o de obter um visto com validade territorial limitada segundo as regras de imigração, e não sob o regime de

⁸⁹⁵ Ibid., para. 44.

⁸⁹⁶ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Conclusões do Advogado-Geral Paolo Mengozzi Processo nº C-638/16 PPU. X e X c. État belge**. 07 de fevereiro de 2017, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2017:93. para. 50.

⁸⁹⁷ Ibid., para. 50.

⁸⁹⁸ PARLAMENTO EUROPEU. Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Código de Vistos da União (Código de Vistos) (reformulação). **A8-0145/2016**, 22 abr. 2016. Alteração 27.

⁸⁹⁹ Ibid.

⁹⁰⁰ MORGADES-GIL, Silvia. Humanitarian Visas and EU Law: Do States have Limits to Discretionary Power to Issue Humanitarian Visas. **European Papers**. v. 2, n. 3, p. 1005–1016, 2017. p. 1010.

proteção internacional, acreditando ela haver uma confusão do Tribunal quanto aos dois regimes legais⁹⁰¹.

O fato de os requerentes invocarem motivos humanitários relacionados à situação de perseguição ou de sério risco de violação dos direitos humanos para requerer um visto com validade territorial limitada não faz deste um pedido de asilo, apesar de que, quanto mais fortes forem os motivos para emití-lo, mais fundamentado será o pedido de proteção internacional⁹⁰².

A análise do Advogado-Geral, sem dúvida, nos parece mais acertada, tendo ele defendido que quando um Estado-Membro emite ou recusa a emissão de um visto com validade territorial limitada com base no artigo 25 do Código de Vistos, acaba por adotar uma decisão relativa a um documento que autoriza a passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, estando, deste modo, sujeito a um regime harmonizado e agindo, consequentemente, no âmbito de aplicação do direito da União⁹⁰³.

Moreno-Lax, sob um outro argumento, afirma que a emissão ou recusa de vistos ao abrigo do Código de Vistos é um exemplo claro de implementação do direito da UE, pois acarreta a aplicação direta de um regulamento da UE⁹⁰⁴.

A autora, para tanto, faz referência ao acórdão *Comissão c. Itália* julgado pelo próprio TJUE, oportunidade na qual foi afirmado que “o regulamento é obrigatório em todos os seus elementos para os Estados-Membros”, sendo inadmissível a aplicação de suas disposições de forma incompleta ou seletiva, não podendo os Estados-Membros prejudicar a aplicação de certos elementos pelo fato de já terem a estes se oposto ou por serem contrários a determinados interesses nacionais⁹⁰⁵.

⁹⁰¹ Ibid.

⁹⁰² Ibid., p. 1010 e 1011.

⁹⁰³ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Conclusões do Advogado-Geral Paolo Mengozzi Processo nº C-638/16 PPU. X e X c. État belge**. para. 80.

⁹⁰⁴ MORENO-LAX, Violeta. Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge (Part II). **EU Immigration and Asylum Law and Policy**. Bruxelas, 21 fev. 2017.

⁹⁰⁵ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº 39/72**. Comissão das Comunidades Europeias c. República Italiana. 07 de fevereiro de 1973, Luxemburgo. ECLI:EU:C:1973:13. para. 20; UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processos nº C-411/10 e C-493/10** (apensos). Grande Secção. N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E e outros c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform. 21 de dezembro de 2011, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2011:865. para. 68. Do mesmo modo, cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Conclusões do Advogado-Geral Paolo Mengozzi Processo nº C-638/16 PPU. X e X c. État belge**. para. 82.

4.2.4.2.2 A emissão do visto com validade territorial limitada e o poder discricionário dos Estados-Membros

O artigo 25, n° 1, alínea a, do Código de Vistos emprega o termo “sempre que o Estado-Membro em causa considere necessário” e nos dá a impressão de que a concessão do visto com validade territorial limitada é uma decisão reservada à conveniência do Estado-Membro, ao seu poder discricionário.

Aqui, mais uma vez, reforça-se a aplicabilidade das disposições do Código de Visto e da CDFUE ao caso *X e X*, considerando que o poder de apreciação conferido aos Estados-Membros por um instrumento do direito da UE faz parte do sistema normativo por ele regulamentado e, deste modo, quando estão os Estados-Membros a exercê-lo, estão a aplicar o direito da UE na aceção do artigo 51, n° 1 da CDFUE⁹⁰⁶.

Sendo assim, considerando que a aplicação da margem de apreciação está contida nas disposições do Código de Vistos, ela é necessariamente enquadrada pelo direito da União, estando os Estados-Membros, da mesma forma, sujeitos ao acervo de direitos fundamentais, como previsto no considerando 16⁹⁰⁷.

Para o Ministro da Imigração da Bélgica, Theo Francken, a decisão do TJUE foi acertada, uma vez que se pretendia abrir as portas da Europa em todo o mundo através dos Consulados e Embaixadas dos Estados-Membros, asseverando, por fim, que existe sim a possibilidade de pedir vistos humanitários, mas que cabe às autoridades nacionais decidir se os concederiam ou não, não havendo qualquer obrigação neste sentido⁹⁰⁸.

Enquanto isso, para o Advogado-Geral, existe uma obrigação positiva imposta aos Estados-Membros no que toca à emissão de um visto com validade territorial limitada quando houver razões sérias e comprovadas para crer que a recusa tem como consequência direta a exposição do requerente a tratos proibidos pelo artigo 4 da CDFUE, de modo a privá-lo do acesso a uma via legal para exercer o seu direito de requerer proteção internacional⁹⁰⁹.

⁹⁰⁶ MORENO-LAX, Violeta. Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge (Part II).

⁹⁰⁷ MORENO-LAX, Violeta. Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge (Part I). **EU Immigration and Asylum Law and Policy**. Bruxelas, 16 fev. 2017; UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Conclusões do Advogado-Geral Paolo Mengozzi Processo n° C-638/16 PPU. X e X c. État belge**. para. 129. Ver o considerando 16 do Regulamento (CE) n° 810/2009. [Versão consolidada].

⁹⁰⁸ UE rejeita obrigação de conceder vistos humanitários. **Deutsche Welle**. Bonn, 07 mar. 2017.

⁹⁰⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Conclusões do Advogado-Geral Paolo Mengozzi Processo n° C-638/16 PPU. X e X c. État belge**. para. 163.

Desta forma, os Estados-Membros, antes de recusarem a emissão de um visto com validade territorial limitada, devem necessariamente aferir se a recusa conduziria a uma violação das suas obrigações ao abrigo da CDFUE, especialmente do direito à dignidade; do direito à vida; à integridade do ser humano, à proibição da tortura e dos tratos desumanos ou degradantes⁹¹⁰, de forma que, em caso positivo, estariam vinculados à concessão do visto.

4.2.4.2.3 Jurisdição e comprometimento do funcionamento de Dublin

O Tribunal afirma que o Código de Vistos não se destina a harmonizar a lei dos Estados-Membros em matéria de proteção internacional e que a aplicação da Diretiva de Procedimentos é restrita aos pedidos feitos no território dos Estados-Membros, incluindo as fronteiras, as águas territoriais e as zonas de trânsito, mas não as representações dos Estados-Membros fora de seu território⁹¹¹.

Para o Advogado-Geral, a observância dos direitos fundamentais reconhecidos pela CDFUE é obrigatória por todas as autoridades dos Estados-Membros que atuem no âmbito do direito da União, devendo elas garanti-los a todos os destinatários, independentemente de qualquer critério de territorialidade⁹¹².

Como bem observado por Moreno-Lax, a “jurisdição” não tem influência na interpretação do escopo de aplicação da Carta da UE, da mesma maneira que noções como “autoridade soberana” e “controle efetivo”, quando operadas no âmbito da CEDH, são inaplicáveis no direito da UE⁹¹³.

Este entendimento, todavia, não corresponde ao assentado no recente acórdão proferido pelo TEDH, *M.N e outros c. Bélgica*, que, semelhantemente ao caso *X e X*, envolvia requerentes sírios que tiveram a emissão dos vistos com validade territorial limitada, apresentados na embaixada da Bélgica, em Beirute, recusados pelas autoridades competentes. Os requerentes pretendiam obter legalmente uma autorização de entrada no

⁹¹⁰ Ibid., para. 137. O Advogado-Geral ressalta que a recusa de emissão do visto ao requerente exposto a um risco real de violação dos direitos consagrados na Carta é ainda mais gravosa quando diante de pessoas particularmente vulneráveis.

⁹¹¹ Ibid., para. 49. Ver o artigo 3, n.º 1 e 2, da Diretiva 2013/32/UE.

⁹¹² UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Conclusões do Advogado-Geral Paolo Mengozzi Processo n.º C-638/16 PPU. X e X c. État belge**. para. 89.

⁹¹³ MORENO-LAX, Violeta. *Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge (Part II)*.

território belga, almejando, posteriormente, apresentar pedido de asilo em razão da exposição, em Alepo, a tratamento contrário ao previsto no artigo 3 da CEDH.

O TEDH entendeu que as autoridades belgas, ao examinarem os pedidos de visto com validade territorial limitada, tomavam decisões sobre as condições de entrada em seu território, exercendo um poder público, o que, todavia, não era suficiente para submeter os requerentes à jurisdição territorial da Bélgica, segundo o artigo 1 da CEDH⁹¹⁴.

Para determinar a aplicação da CEDH, o Tribunal entendeu que deveriam existir circunstâncias excepcionais para crer que a Bélgica estava de fato exercendo jurisdição extraterritorial em relação aos requerentes, sendo necessário, portanto, explorar a natureza do vínculo havido entre os requerentes e o Estado para averiguar se a autoridade ou controle foi efetivamente empregado⁹¹⁵.

O Tribunal entendeu, ao analisar o caso *M.N e outros c. Bélgica*, que os agentes diplomáticos em nenhum momento exerceram controle de fato sobre os requerentes, podendo estes escolher livremente a embaixada da Bélgica para apresentar os pedidos de visto, da mesma forma que poderiam ter optado por qualquer outra embaixada⁹¹⁶.

Devemos lembrar que, conforme demonstrado ao longo da nossa dissertação, o vínculo entre os requerentes de asilo e um determinado Estado-Membro é frequentemente desconsiderado. No entanto, a ausência de vínculo de ligação entre a família de sírios e a Bélgica foi um dos fundamentos utilizados pelo TEDH para concluir pelo não estabelecimento da jurisdição, tendo o Tribunal exarado que os requerentes nunca haviam estado em território belga e não possuíam nenhum vínculo preexistente de vida familiar ou privada naquele país⁹¹⁷.

Sendo assim, concluiu o TEDH que permitir a aplicação universal da CEDH a partir das escolhas unilaterais do indivíduo, independentemente do local onde se encontram ou da existência de um vínculo de ligação, acabaria por criar uma obrigação ilimitada aos Estados Partes⁹¹⁸. Desta forma, estariam os Estados obrigados a permitir a entrada de todos os indivíduos que, mesmo fora da sua jurisdição, estivessem expostos a risco de tratamento contrário à CEDH, o que acarretaria a negação do princípio do direito

⁹¹⁴ CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Acórdão Queixa nº 3599/18**. Grande Secção. *M.N e outros c. Bélgica*. ECLI:CE:ECHR:2020:0505DEC000359918, 05 de maio de 2020, Estrasburgo. para. 112.

⁹¹⁵ *Ibid.*, para. 113.

⁹¹⁶ *Ibid.*, para. 118.

⁹¹⁷ *Ibid.*, para. 115.

⁹¹⁸ *Ibid.*, para. 123.

internacional público, que assegura aos Estados o direito de controlar a entrada, residência e expulsão de estrangeiros⁹¹⁹.

Vejamos que o juiz Pinto de Albuquerque, em seu parecer no acórdão *Hirsi Jamaa e outros c. Itália*, valeu-se da história europeia para demonstrar a importância da concessão de vistos de proteção, citando, como exemplo, o ato de desobediência do cônsul português Aristides de Sousa Mendes e as consequências por ele sofridas em decorrência da autorização para emitir 30.000 vistos para pessoas com necessidade de proteção⁹²⁰. Para Pinto de Albuquerque, se o episódio tivesse ocorrido nos dias atuais, o cônsul português teria agido em plena conformidade com a CEDH, uma vez que a sua autorização para conceder os vistos de proteção seria a única resposta aceitável para atender àqueles que carecem de proteção internacional⁹²¹.

Muito se fala sobre o fato do TJUE e do TEDH terem tomado decisões eminentemente políticas no julgamento dos acórdãos *X e X c. Bélgica* e *M.N e outros c. Bélgica*, respectivamente. No julgamento do acórdão *X e X*, tal constatação ficou ainda mais explícita quando o TJUE asseverou que permitir que as pessoas pudessem escolher o local onde pretendiam obter o benefício da proteção internacional poderia prejudicar a estrutura geral do Regulamento Dublin III⁹²². Mas afinal, não teria sido a presente dissertação robusta o bastante para demonstrar que o sistema de Dublin já está comprometido?

Para Spikerboer, seria possível interpretar o direito europeu segundo o entendimento exarado pelo Advogado-Geral, no entanto, em posicionamento isolado e oriundo da criação dos juízes do TJUE, que enfrentariam uma oposição forte e declarada não só da Bélgica, mas de outros doze Estados-Membros e da Comissão Europeia⁹²³. A pressão sob o Tribunal era tamanha que os meios de comunicação chegaram a noticiar, inclusive, que a depender do julgamento do caso *X e X c. Bélgica*, poder-se-ia detonar uma bomba ou criar um caos na UE⁹²⁴.

O Parlamento Europeu já havia defendido que o Código de Vistos fosse alterado de modo a autorizar que as pessoas com necessidade de proteção internacional pudessem

⁹¹⁹ Ibid., para. 123 e 124.

⁹²⁰ CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Acórdão Queixa nº 27765/09**. Grande Secção. *Hirsi Jamaa e outros c. Itália*. Parecer do juiz Pinto de Albuquerque.

⁹²¹ Ibid.

⁹²² UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-638/16 PPU**. Grande Secção. *X e X c. État belge*. para. 48.

⁹²³ SPIJKERBOER, Thomas. Bifurcation of people, bifurcation of law: externalization of migration policy before the EU Court of Justice. **Journal of Refugee Studies**, v. 31, n. 2, p. 216–239, 2017. p. 227.

⁹²⁴ Ibid.

requerer um visto humanitário diretamente em qualquer consulado ou embaixada dos Estados-Membros⁹²⁵.

O TEDH ressalta que a sua conclusão no acórdão *M.N e outros c. Bélgica* não prejudica os esforços dos Estados-Membros para facilitar o acesso aos procedimentos de asilo através das embaixadas ou representações consulares⁹²⁶. No entanto, acreditamos que a resistência dos Estados-Membros, bem como as circunstâncias excepcionais que passam a ser exigidas para estabelecer a jurisdição extraterritorial, reduzem significativamente os caminhos legais de acesso à proteção na UE.

Para o professor Jean-Yves Carlier, se canais de acesso legal ao território da UE não forem dispostos para os requerentes de asilo, a migração irregular se tornará incontrolável, de forma que o contrabando e o tráfico de seres humanos seriam capazes de derrubar todo o sistema, causando sofrimento aos migrantes e às pessoas com necessidades de proteção⁹²⁷.

Como pertinentemente constatou o Professor, antes mesmo do julgamento do acórdão *X e X c. Bélgica*, o TJUE poderia ser tentado a adotar um posicionamento de divisão de competências entre os Estados-Membros e a UE, de forma que as questões não abrangidas pelo direito da União seriam exclusivamente regidas direito nacional, com o controle, caso fosse necessário, do TEDH⁹²⁸. De fato, como vimos, o TEDH foi instado a se manifestar sobre a temática, tendo lamentavelmente restringido a aplicação da CEDH aos requerentes que, em circunstâncias excepcionais, estivessem sob o exercício da jurisdição extraterritorial dos Estados.

Ora, mas se para pedirem asilo os requerentes precisam efetivamente chegar às fronteiras do Estado-Membro, sendo estas cada vez mais intransponíveis, dificilmente obterão êxito nesta empreitada de uma maneira legal. Nestes casos, quando as “fronteiras se fecham e os muros se erguem”, nas palavras do Advogado-Geral, é imprescindível que

⁹²⁵ PARLAMENTO EUROPEU. Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Código de Vistos da União (Código de Vistos) (reformulação). Alteração 95.

⁹²⁶ CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Acórdão Queixa nº 3599/18**. Grande Secção. *M.N e outros c. Bélgica*. para. 126. Onze Estados apresentaram observações escritas no caso em comento.

⁹²⁷ CARLIER, Jean-Yves; LEBOEUF, Luc. The X. and X. case: Humanitarian visas and the genuine enjoyment of the substance of the rights, towards a middle way? **EU Immigration and Asylum Law and Policy**. Bruxelas, 27 fev. 2017. Na seção 4.2.4, falamos a respeito do uso de instrumentos de imigração para o acesso legal dos requerentes de asilo à UE.

⁹²⁸ Ibid.

os Estados-Membros “não fujam às suas responsabilidades, conforme decorrem do direito da União ou, (...) do direito da *sua* e da *nossa* União”⁹²⁹.

⁹²⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Conclusões do Advogado-Geral Paolo Mengozzi** Processo nº C-638/16 PPU. X e X c. État belge. para. 4.

CONCLUSÃO

Iniciamos o nosso trabalho por demonstrar que o uso indiscriminado da liberdade legislativa das diretivas prejudica a aplicação das normas da UE em matéria de asilo, promovendo uma suposta harmonização das legislações nacionais ao invés da necessária uniformização jurídica. Através da ampla margem de apreciação conferida aos Estados-Membros, as normas passam a ser distintamente aplicadas, com maior rigidez ou flexibilidade, havendo uma renacionalização da questão do asilo, diferentemente do que se espera de um sistema *européu* comum de asilo.

A predileção pela adoção das diretivas no quadro jurídico do SECA é uma grave deficiência funcional, sendo incompatível com um sistema que se quer ver uniformizado. A discrepância nas taxas de reconhecimento do estatuto de refugiado são a prova de que reivindicações semelhantes são tratadas de maneira desigual em toda a UE, podendo a chance de êxito do pedido de asilo variar de acordo com o Estado-Membro responsável pela sua análise.

Enquanto não se promove a uniformização dos procedimentos de asilo, recomendamos que a agência, seja o EASO ou a Agência da União Europeia para Asilo, defina uma taxa média europeia de proteção que permita identificar situações de extremo desvio, emitindo recomendações concretas aos Estados-Membros dissonantes. Do mesmo modo, pontuamos que a Comissão Europeia deve orientar os Estados-Membros sobre a aplicação do direito da União e iniciar rapidamente os procedimentos de infração tão logo seja identificado o descumprimento do acervo de asilo da UE.

Embora as garantias processuais tenham progredido com as reformulações do sistema de Dublin, podemos observar que os seus princípios permanecem os mesmos, de forma que a determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo é feita através do emprego de critérios objetivos e hierárquicos, desconsiderando os vínculos estreitos existentes entre os requerentes e o Estado de acolhimento.

Diante deste cenário, os movimentos secundários são uma realidade e não poderão ser completamente dirimidos com a uniformização das normas em matéria de asilo, tendo em vista que os fatores de atração estruturais são também determinantes para o deslocamento intra-UE. Os requerentes de asilo têm um reduzido poder de escolha quanto ao Estado-Membro de asilo, o que faz com que as diferenças havidas na estrutura, condições de acolhimento e políticas de asilo constituam fatores de atração e determinem o destino final e a forma pela qual os requerentes se distribuem na UE.

Através da nossa investigação pudemos constatar que os movimentos secundários e as compras de asilo são por vezes desdobramentos das próprias falhas do SECA, e não do comportamento abusivo dos requerentes de asilo, sendo o deslocamento intra-UE a única alternativa para que satisfaçam suas necessidades existenciais.

O modelo coercitivo é largamente utilizado e remanesce nas alterações propostas pela Comissão Europeia, sendo sanções impostas como forma de desencorajar os movimentos secundários e de garantir o fiel cumprimento das normas. Na proposta de substituição da Diretiva de Procedimentos, a aplicação de procedimentos acelerados passa a ser obrigatória para todos os requerentes que deixarem de cumprir com os deveres previstos no Regulamento de Dublin. Enquanto, na proposta de substituição da Diretiva de Qualificação, é previsto o reinício do prazo de cinco anos para requerer o estatuto de longa duração como forma de penalizar o requerente de asilo que for encontrado em um Estado-Membro diferente daquele que lhe concedeu proteção.

O consentimento do requerente de asilo nos procedimentos de tomada a cargo é recomendável, independentemente do modelo adotado, sendo cada vez mais inequívoco que o direito de escolha não é apenas um agraciamento, fruto da conveniência do Estado-Membro, mas uma condição indispensável para o próprio funcionamento do SECA, que deve considerar as preferências dos requerentes e os vínculos havidos com determinados Estados-Membros.

Entretanto, temos consciência de que a implantação do modelo de livre escolha é controversa sob a ótica dos interesses dos Estados-Membros, bem como demandaria ações a longo prazo. Sendo assim, considerando a situação atual e a urgente necessidade de se promover uma reforma eficaz, defendemos que o sistema seja expandido de modo a oferecer uma gama razoável de opções para os requerentes de asilo, ampliando os vínculos significativos e proporcionando apoio financeiro e operacional para corrigir possíveis desequilíbrios entre os Estados-Membros.

Atualmente, o conceito de membro familiar é bastante restritivo e importa em muitas contradições, da mesma maneira que diferentes terminologias são utilizadas para se referir a indivíduos vulneráveis, gerando controvérsias e uma grande insegurança jurídica. É imprescindível que os laços e as circunstâncias sejam individualmente avaliados, expandindo-se o benefício da unidade familiar para além do conceito rígido e previamente ajustado de membro da família.

A discricionariedade conferida aos Estados-Membros para que possam autonomamente determinar se podem ou não prestar o apoio adequado ao requerente com

necessidade especial é totalmente descabida, principalmente pelo fato de serem autorizados a conduzir o procedimento de asilo pela via acelerada ou na fronteira caso atestem a sua própria capacidade.

Os procedimentos acelerados e conduzidos nas fronteiras são incompatíveis com o período necessário para a criação das condições essenciais que permitem às pessoas vulneráveis o acesso efetivo aos procedimentos de asilo, da mesma forma que são totalmente inadequados para crianças desacompanhadas e em detenção. Como defendido por nós, devem ser os menores e as pessoas vulneráveis encaminhados para procedimentos especializados que levem em consideração todas as suas necessidades específicas, sendo fortemente recomendada a priorização da análise do pedido de proteção, mas nunca a aceleração dos procedimentos.

Ainda com relação às lacunas e deficiências que envolvem a pessoa do requerente de asilo e refugiado, apuramos que a assistência jurídica e representação gratuitas estão cada vez menos disponíveis na prática, embora sejam estas indispensáveis para a preservação dos direitos fundamentais. Os testes de mérito para a concessão da assistência jurídica e representação gratuitas são ilegítimos, na medida em que pretendem antever o resultado do pedido de proteção internacional, associando a concessão à perspectiva tangível de sucesso sem a avaliação completa dos motivos que embasaram o pedido, em uma clara violação do acesso à justiça.

A concessão limitada da assistência jurídica e representação gratuitas é medida que age contrariamente ao bom funcionamento do SECA, considerando que quanto mais antecipada e abrangente são elas dispostas, mais facilitado será o trabalho das autoridades nacionais, que receberão um pedido de asilo preparado e documentado. A proposta de substituição da Diretiva de Procedimentos de Asilo, todavia, reconhecendo essa grande deficiência, veio sugerir que o fornecimento de assistência jurídica e representação gratuitas seja assegurado nos procedimentos administrativos e no procedimento de recurso.

A noção de solidariedade é centralizada nos interesses dos Estados-Membros, servindo para fortalecer a cooperação entre os Estados-Membros e a UE, e não entre os Estados-Membros e os indivíduos, principalmente se forem nacionais de países terceiros. A cooperação baseada em políticas de não entrada é uma realidade, sendo utilizada para, através de um envolvimento mais direto, possibilitar maior efetividade no controle da migração e do asilo, assim como vimos no acordo UE–Turquia.

O sistema de Dublin, conforme demonstrado, não foi concebido como um instrumento de partilha de encargos, sobrecarregando os Estados-Membros com capacidade de acolhimento e de absorção limitadas, bem como aqueles que se encontram em posição geográfica desfavorável. Na proposta de Dublin IV, o exame dos critérios em caráter definitivo aumenta ainda mais a pressão exercida sobre o Estado-Membro de entrada, o que demonstra que as alterações previstas continuam não sendo capazes de distribuir de maneira justa as responsabilidades.

O fato do mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crises jamais ter sido acionado, bem como a proposta para que seja ele substituído por um mecanismo corretivo da repartição, demonstram que não se conseguiu conciliar na prática a alocação de responsabilidades e o princípio da solidariedade, consagrado no artigo 80 do TFUE.

O mecanismo corretivo da repartição também vem a ser aplicado em benefício de um Estado-Membro que tenha sido confrontado com um número desproporcional de pedidos de proteção internacional, o que demonstra, mais um vez, que o sistema proposto não é capaz de garantir uma partilha justa de responsabilidades, visto que previamente admite que haverá uma desigualdade de distribuição na prática.

Ademais, é permitido que os Estados-Membros deixem de participar temporariamente do mecanismo corretivo, desde que compensem financeiramente o Estado-Membro designado através da “contribuição de solidariedade”, que nada mais é do que uma compra da parcela de responsabilidade que lhes teria sido atribuída. Sendo assim, são os requerentes de asilo mercantilizados, passando a responsabilidade dos Estados-Membros a ser proporcional à sua própria riqueza, que lhes permite afastar as obrigações ao abrigo do SECA através do emprego de recursos financeiros e aquisição dos chamados “créditos de refugiado”.

Dentre as ferramentas com grande potencial para garantir o acesso à proteção efetiva e duradoura, defendemos o reforço da cooperação prática entre os Estados-Membros como forma de assistir os Estados sujeitos a pressão e de auxiliá-los na implementação da legislação da UE em matéria de asilo. A participação das organizações da sociedade civil, por seu turno, é também indispensável, visto o propósito eminentemente social que possuem, livre de interesses comerciais, bem como da sua presença em locais onde as políticas públicas não chegam, não podem ser escalonadas rapidamente ou em nível suficiente para atender à demanda.

Com relação ao EASO, pontuamos as modificações a serem feitas, considerando que por diversas vezes a missão da agência entra em conflito com a sua própria estrutura de governança, nos levando a questionar a sua capacidade de apoiar a UE de forma independente.

O processamento conjunto do pedido de asilo também é uma ferramenta sugerida por nós, embora tenhamos asseverado que os procedimentos que demandam a tomada de decisão não podem ser delegados às autoridades externas. Encorajamos que o processamento conjunto, sob a sua forma assistida ou comum, seja explorado pelos Estados-Membros, objetivando melhorar a qualidade da análise dos pedidos de asilo e a superação de deficiências específicas nos procedimentos.

Todavia, demonstramos a nossa preocupação quanto a possíveis interferências no processo de tomada de decisão com a finalidade de dissuadir requerentes de asilo, fazendo desta importante ferramenta uma forma de cooperação baseada em uma política de não entrada. Ressaltamos, do mesmo modo, que o processamento conjunto não dispensa a necessidade de um novo mecanismo de alocação de responsabilidades, já que os Estados-Membros com fronteiras externas dificilmente deixarão de depender do processamento conjunto para superar as suas deficiências enquanto o mecanismo não for objeto de uma verdadeira reforma. Admitir a manutenção do sistema atual, reservando ao processamento conjunto o seu apoio, implicaria perpetuar um sistema injusto que se autossustenta através de socorros pontuais.

O tratamento dos pedidos de asilo a nível europeu surge como uma alternativa para lidar com a disparidade no tratamento do instituto do asilo pelos Estados-Membros, de modo a promover a harmonização das normas de uma forma mais célere. No entanto, obstáculos legais devem ser superados para que não se crie um ponto de fragmentação, impedindo assim que interferências entre as competências europeias e nacionais ocorram.

Embora o reconhecimento mútuo da decisão positiva e a federalização produzam o mesmo resultado, garantindo que o estatuto de refugiado seja reconhecido por todos os Estados-Membros, o primeiro não o faz por intermédio de um procedimento de asilo único, capaz de promover a necessária uniformização no tratamento dos pedidos, pelo que as políticas de asilo destoantes e as loterias de asilo remanescerão.

Sabendo que a federalização exige a superação dos obstáculos legais e um longo prazo para ser implementada, o reconhecimento mútuo das decisões positivas deve ser adotado em caráter transitório, de forma a garantir segurança jurídica com relação ao status de refugiado e a usufruição dos direitos dele decorrentes em toda a UE.

Como resultado, haveria o reforço da proteção contra o *refoulement*, bem como o aumento da área de livre circulação, pelo que os Estados-Membros, a fim de incentivar os refugiados a permanecerem no local em que a condição foi reconhecida, devem manter os seus sistemas nacionais em ótimos níveis para reduzir os movimentos secundários. O mesmo acontece no caso dos requerentes de asilo, que devem ter seus direitos satisfeitos logo no primeiro contato com o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo, sendo esta uma maneira eficaz para dissuadir os descumprimentos sistemáticos de Dublin.

Por fim, abordamos o potencial da recolocação na promoção da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades, ressaltando que, na forma em que é atualmente empregado, o instrumento não é capaz de melhorar ou compensar as deficiências de Dublin, visto que os requerentes de asilo são geralmente excluídos do seu âmbito.

Aqui, mais uma vez, asseveramos que o sucesso da recolocação depende da consideração das qualificações e características específicas dos seus destinatários, visto que não há como garantir o bom funcionamento do SECA, com a consequente redução dos movimentos secundários e integração bem sucedida à sociedade acolhedora, se o consentimento é dispensável nas medidas de recolocação.

Lado outro, defendemos que a recolocação seja um mecanismo obrigatório para os Estados-Membros, que devem ter as suas respectivas capacidades e limitações levadas em consideração quando da distribuição dos requerentes de asilo e refugiados através da chave de distribuição. De todo modo, deve ser o instrumento aprimorado e desvinculado da ideia de um recurso apenas acionável em situações emergenciais.

A criação de um quadro permanente de reinstalação também está presente nas propostas de reforma do SECA, no entanto, igualmente em caráter voluntário, pelo que nos questionamos sobre o seu potencial para atingir os resultados pretendidos. Ademais, o mecanismo é assentado novamente no uso da coerção, de modo a excluir as pessoas que tenham entrado, permanecido ou tentado entrar irregularmente na UE do seu âmbito de aplicação, o que nos leva a crer que o quadro visa não só atender propósitos humanitários, mas também controlar a chegada de migrantes e requerentes de asilo à UE.

A integração local é uma solução duradoura e, quando ocorre de maneira efetiva, é uma importante aliada no devido cumprimento das normas do SECA. No entanto, uma das propostas de reformulação, a de substituição da Diretiva de Qualificação, ao invés de investir continuamente na expansão das medidas de integração, pretende mais uma vez

exigir o cumprimento das suas normas através do uso da coerção, suspendendo a assistência social daqueles que não participam das medidas de integração.

Os canais legais e seguros de acesso à proteção na UE devem ser expandidos, de forma a evitar o uso dos canais de imigração e de vias irregulares, os quais fomentam o contrabando e o tráfico de seres humanos, causando dor e sofrimento às pessoas com necessidade de proteção. Em virtude disto, encorajamos a adoção de programas de patrocínio privado na UE, bem como a concessão de visto humanitário para as pessoas com necessidade de proteção que buscam os serviços consulares e as embaixadas dos Estados-Membros nos países de origem e de trânsito.

No caso do visto com validade territorial limitada, sustentamos que ele não se transforma em um pedido de visto de longa duração, nem se coloca fora do âmbito de aplicação do direito da União, quando há a intenção do requerente de solicitar proteção após a chegada ao destino final. Sendo assim, defendemos a existência de uma obrigação positiva quanto à emissão do visto com validade territorial limitada quando houver razões sérias e comprovadas para crer que a sua recusa importa a exposição do requerente a tratos proibidos pela CDFUE.

Quanto à aplicação da CEDH, a exigência de circunstâncias excepcionais para reconhecer o exercício da jurisdição extraterritorial dos Estados-Membros sobre os requerentes limita significativamente o acesso à proteção através da emissão de vistos com validade territorial limitada. Ademais, explorar o vínculo de ligação entre os requerentes e o Estado para estabelecer a jurisdição é um contrassenso em um sistema que o desconsidera, por exemplo, para determinar o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo ou para tomar uma decisão de recolocação.

Sendo assim, concluímos que as propostas para reformar o SECA, apesar de trazerem avanços, em muitos pontos conduzem a retrocessos, tendo optado a Comissão Europeia por reforçar o uso da coerção para exigir o cumprimento das normas de asilo. No entanto, conforme demonstrado ao longo de nossa dissertação, a transgressão está frequentemente atrelada às deficiências e lacunas relacionadas à estrutura do SECA ou à pessoa do requerente, as quais continuam a não ser objeto de modificações significativas nas alterações propostas.

O papel de contenção dos movimentos secundários não poderá ser atribuído às fronteiras internas ou externas sem superestimar a sua própria capacidade, de sorte que quando forem elas impermeáveis ou intransponíveis, serão necessariamente questionáveis sob a ótica dos direitos humanos. O modelo coercitivo e o temor pela

imposição de sanções não são suficientes para dissuadir os requerentes de asilo de realizar movimentos secundários, assim como para exigir o cumprimento das normas da UE em matéria de asilo.

Enquanto as normas que compõem o SECA não forem objeto de uma reforma verdadeiramente capaz de corrigir as suas injustiças e distorções, principalmente no que diz respeito ao seu cerne, o sistema de alocação de responsabilidades, estaremos sempre a discutir alterações pontuais que, embora promovam uma melhoria no escopo de proteção, são insuficientes para promover transformações perante o todo.

A uniformização no tratamento dos pedidos de asilo é um objetivo do SECA, devendo ser ele perseguido progressivamente, pelo que a ampla margem de apreciação dos Estados-Membros não pode subsistir. As ações de solidariedade não podem estar condicionadas ao voluntarismo dos Estados-Membros, mas devem ser empregadas quando necessárias e destinadas ao atendimento do interesse comum, que a todos beneficia ao garantir o direito de asilo e ao assegurar padrões aceitáveis de proteção em toda a UE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. **Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox.** Viena, 2015. n. 2, p. 1–20. Disponível em: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf. Acesso em: 26 set. 2019.

AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. **Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy.** FRA Opinion - 3/2019. Viena, 2019. p. 1–61. Disponível em: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-opinion-hotspots-update-03-2019_en.pdf. Acesso em: 04 dez. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; COALIZÃO INTERNACIONAL CONTRA A DETENÇÃO (IDC). **Vulnerability Screening Tool** - Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems. Genebra; Melbourne: UNHCR, 2016. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/57f21f6b4.html>. Acesso em: 02 maio 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **The European Asylum Support Office: The European Commission Proposal for a Regulation establishing a European Asylum Support Office (EASO).** Disponível em: <https://www.unhcr.org/en-us/4a9d186b9.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Declaração de Cartagena**, adotada no Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, 22 de novembro 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Cartagena.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Cartagena. Acesso em: 30 mar. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Global Refugee Sponsorship Initiative promotes Canada’s private refugee sponsorship model.** Comunicado de Imprensa, 16 dez. 2016. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/press/2016/12/58539e524/global-refugee-sponsorship-initiative-promotes-canadas-private-refugee.html>. Acesso em: 08 mar. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Inter-agency Participatory Assessment Report for Greece.** jan. 2018 – jun. 2018. Genebra: UNHCR, 2018. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66441>. Acesso em: 01 maio 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. N° 15 (XXX): Refugees without an Asylum Country (1979). *In*: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Conclusions on International**

Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975 – 2017 (Conclusion n° 1 – 114). HCR/IP/3/Eng/REV. 2017. p. 33-35. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5a2ead6b4.html>. Acesso em: 15 jun. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Trends at a Glance: Global Trends Forced Displacement in 2019**. Copenhagen: UNHCR, 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>. Acesso em: 18 jun. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR Comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining an application for international protection lodged in one of the member States by a third-country national or stateless person (recast) – COM (2016) 270**. 2016. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/585cdb094.html>. Acesso em: 03 mar. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR Comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation – COM (2016) 467**. 2019. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>. Acesso em: 03 mar. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **UNHCR Resettlement Handbook**. Genebra: UNHCR, 2011. Disponível em: <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Título original: The Origins of Totalitarianism.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, de 28 de julho de 1951. Nações Unidas, Série Tratados, vol. 189, p. 137. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>. Acesso em: 20 set. 2019.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos**, de 19 de dezembro de 1966. Nações Unidas, Série Tratados, v. 999, p. 171. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>. Acesso em: 23 out. 2019.

ASYLUM INFORMATION DATABASE. **Asylum Statistics 2018: Changing arrivals, same concerns**. 2019. Disponível em: <https://www.asylumineurope.org/news/25-01-2019/asylum-statistics-2018-changing-arrivals-same-concerns>. Acesso em: 28 jun. 2020.

AUSTRALIA CUSTOMS & BORDER PROTECTION SERVICES. Attorney-General's meeting with His Excellency Admiral Thisara Samarasinghe. 2012, anexo D. Disponível em: https://www.homeaffairs.gov.au/foi/files/2011-2014/2013-003135_DocumentsReleased.pdf. Acesso em: 05 set. 2020.

AZOULAI, Loïc; DE VRIES, Karin. **EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BÉLGICA. **Loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers**. 21 nov. 2017, n. 2017032079, p. 19712, dossier n. 2017-11-21/17, entrada em vigor 22 mar. 2018. Disponível em: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2017112117. Acesso em: 28 maio 2020.

BÉLGICA. **Loi réformant des régimes relatifs aux personnes transgenres en ce qui concerne la mention d'une modification de l'enregistrement du sexe dans les actes de l'état civil et ses effets**. 11 jun. 2017, n. 2017012964, p. 71465, dossier n. 2017-06-25/03, entrada em vigor 1 jan. 2018. Disponível em: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2017/06/25/2017012964/justel>. Acesso em: 28 maio 2020.

BÉLGICA. **Loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers**. 12 jan. 2007, n. 2007002066, p. 24027, dossier n. 2007-01-12/52, entrada em vigor 7 maio 2007. Disponível em: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2007/01/12/2007002066/justel>. Acesso em: 28 maio 2020.

BERND, Parusel; SCHNEIDER, Jan. **Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonisation of asylum outcomes**. Estocolmo: Delmi, 2017. n. 9. Disponível em: <https://emnbelgium.be/publication/reforming-common-european-asylum-system-delmi>. Acesso em: 02 fev. 2020.

BETTS, Alexander. International Relations and Forced Migration. In: **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 60–73.

BYRNE, Rosemary. Harmonization and burden redistribution in the two Europes. **Journal of Refugee Studies**, v. 16, n. 3, p. 336–358, 2003.

CARITAS EUROPA. *et al.* **Joint Comments Paper on European Commission proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council COM (2016) 468, 13 July 2016**. Bruxelas, 2016. Disponível em: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/NGO-joint-comments-resettlement-141116.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

CARLIER, Jean-Yves; LEOEUF, Luc. The X. and X. case: Humanitarian visas and the genuine enjoyment of the substance of the rights, towards a middle way? **EU Immigration and Asylum Law and Policy**. Bruxelas, 27 fev. 2017. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/the-x-and-x-case-humanitarian-visas-and-the-genuine-enjoyment-of-the-substance-of-rights-towards-a-middle-way/>. Acesso em: 02 fev. 2020.

CHETAIL, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System? In: CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco

(ed.). **Reforming the Common European Asylum System**. Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2016. p. 1–38.

CIERCO, Teresa. **A Instituição de Asilo na União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2010.

CIERCO, Teresa. Crise de Refugiados: um teste aos princípios e valores europeus. **Revista da FLUP**, v. 7, p. 79–96, 2017. Disponível em: <http://ojs.letras.up.pt/index.php/historia/article/view/2634/2424>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CLAYTON, Gina. Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece. **Human Rights Law Review**, v. 11, n. 4, p. 758–773, 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27639.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2005) 184 final**. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça, 10 maio 2005, Bruxelas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:PT:PD>. Acesso em: 02 ago. 2020.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2007) 298 final**. Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2003/109/CE de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional. 6 jun. 2007, Bruxelas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0298:FIN:PT:PDF>. Acesso em: 13 jan. 2020.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM(2007) 301 final**. Livro Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo apresentado pela Comissão, 6 jun. 2007, Bruxelas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0301&from=GA>. Acesso em: 03 ago. 2020.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2008) 360 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: Plano de ação em matéria de asilo uma abordagem integrada da proteção na UE, 17 jun. 2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0360&from=EN>. Acesso em: 10 mar. 2020.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2008) 820 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida (reformulação). 3 dez. 2008, Bruxelas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0820&from=EN>. Acesso em: 27 maio 2020.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **COM (2009) 262 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Um espaço de

liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos, 10 jun. 2009, Bruxelas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0262&from=EN>. Acesso em: 11 mar. 2020.

COMISSÃO DAS LIBERDADES CÍVICAS, DA JUSTIÇA E DOS ASSUNTOS INTERNOS (LIBE). Parlamento Europeu, 5 mar. 2015, 09:02 – 12:35. 1 vídeo (3h33min). Disponível em: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/committee-on-civil-liberties-justice-and-home-affairs_20150305-0900-COMMITTEE-LIBE_vd. Acesso em: 23 jun. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **A reinforced European Union Agency for Asylum**. 2018. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-reinforced-agency-asylum_en.pdf. Acesso em: 05 ago. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)**. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en. Acesso em: 10 abr. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. Cecilia Malmström, European Commissioner for Home Affairs, announces the deployment of the Frontex RABIT teams in Greece as of 2 November. **MEMO/10/531**. Bruxelas, 29 out. 2010. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_10_531. Acesso em: 05 jun. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2011) 835 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões relativa ao reforço da solidariedade na União Europeia no domínio do asilo: Um programa da União Europeia para uma melhor partilha das responsabilidades e uma maior confiança mútua. 2 dez. 2011, Bruxelas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0835&from=EN>. Acesso em: 17 fev. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2015) 286 final**. Proposta de Decisão do Conselho que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional. 27 maio 2015, Bruxelas. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7a15efe3-053d-11e5-8817-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 02 abr. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 197 final**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa. 6 abr. 2016, Bruxelas. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PT/1-2016-197-PT-F1-1.PDF>. Acesso em: 02 jan. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 270 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida (reformulação). 4 maio 2016, Bruxelas. [Proposta de Dublin IV]. Disponível

em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270&from=EN>. Acesso em: 05 fev. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 271 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) nº 439/2010. 4 maio 2016, Bruxelas. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ce773c1e-1689-11e6-ba9a-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 02 mar. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 272 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do [Regulamento (UE) nº 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por nacionais de países terceiros ou apátridas], da identificação de nacionais de países terceiros ou apátridas em situação irregular, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei que altera o Regulamento (UE) nº 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação). 4 maio 2016, Bruxelas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0272:FIN:PT:PDF>. Acesso em: 27 fev. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 465 final**. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). 13 jul. 2016, Bruxelas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0465:FIN:PT:PDF>. Acesso em: 16 jul. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 466 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. 13 jul. 2016, Bruxelas. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6d976705-4a95-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 03 jan. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 467 final**. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE. 13 jul. de 2016, Bruxelas. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 03 jan. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2016) 468 final**. Proposta do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) nº 516/2014 do Parlamento Europeu e do

Conselho. 13 jul. 2016, Bruxelas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0468&from=IT>. Acesso em: 03 jan. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **COM (2018) 633 final**. Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) nº 439/2010. 12 set. 2018, Bruxelas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0633&from=EN>. Acesso em: 08 jan. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Infrações**: Comissão adapta a sua metodologia de cálculo das sanções financeiras. 20 fev. 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_19_1288. Acesso em: 05 maio 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Migration and Asylum**: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary. Comunicado de Imprensa, 19 jul. 2018. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4522. Acesso em: 30 fev. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Procedimento de Infração**. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_pt. Acesso em: 21 jul. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Processos por Infração**. Disponível em: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_pt.htm. Acesso em: 02 ago. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU**. HOME/2011/ERFX/FW/04. fev. 2013. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/common-procedures/docs/jp_final_report_final_en.pdf. Acesso em: 12 fev. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States**. 2014. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_second_focussedstudy2013_organisation_of_reception_facilities_final_version_28feb2014.pdf. Acesso em: 22 mar. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Visa statistics for consulates, 2019**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy#stat>. Acesso em: 12 jul. 2020.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Ato Único Europeu**. JO L 169, 29 jun. 1987, p. 1–28. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=PT>. Acesso em: 23 dez. 2019.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Diretiva 2001/55/CE do Conselho**, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição

equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. JO L 212, 7 ago. 2001, p. 12–23. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=PT>. Acesso em: 15 abr. 2020.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Diretiva 2003/9/CE do Conselho**, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros. JO L 31, 6 fev. 2003, p. 18–25. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0009&from=PT>. Acesso em: 02 abr. 2020.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Diretiva 2003/86/CE do Conselho**, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar. JO L 251, 3 out. 2003, p. 12–18. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=HU>. Acesso em: 15 jan. 2020.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Diretiva 2003/109/CE do Conselho**, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. JO L 16, 23 jan. 2004, p. 44–53. [Versão consolidada]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0109-20110520&from=PT>. Acesso em: 05 jul. 2020.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Diretiva 2004/83/CE do Conselho**, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida. JO L 304, 30 set. 2004, p. 12–23. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=PT>. Acesso em: 16 mar. 2020.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Diretiva 2005/85/CE do Conselho**, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros. JO L 326, 13 dez. 2005, p. 13–34. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=PT>. Acesso em: 11 mar. 2020.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. JO L 348, 24 dez. 2008, p. 98–107. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=PT>. Acesso em: 05 jul. 2020.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Regulamento (CE) nº 2725/2000 do Conselho**, de 11 de dezembro de 2000, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin. JO L 316, 15 dez. 2000, p. 1–10. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2725&from=PT>. Acesso em: 11 ago. 2019.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Regulamento (CE) n° 343/2003 do Conselho**, de 18 de fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro. JO L 50, 25 fev. 2003, p. 1–10. [Regulamento Dublin II]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=PT>. Acesso em: 19 out. 2019.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Regulamento (CE) n° 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos). JO L 243, 15 set. 2009, p. 1–58. [Versão consolidada]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009R0810-20200202&from=PT>. Acesso em: 04 ago. 2020.

COMUNIDADE EUROPEIA. Versão consolidada do Tratado que institui a Comunidade Europeia. In: UNIÃO EUROPEIA. **Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado que Institui a Comunidade Europeia**. JO C 321E, 29 dez. 2006, p. 37–186. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2006/321E/01&from=PT>. Acesso em: 08 nov. 2019.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Agência da UE para o Asilo: Presidência e Parlamento Europeu chegam a amplo acordo político**. Comunicado de Imprensa, 29 jun. 2017. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/29/eu-agency-for-asylum/>. Acesso em: 02 maio 2020.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu de Bruxelas 4/5 de novembro de 2004: Conclusões da Presidência. **14292/1/04 REV 1**. 8 dez. 2004, Bruxelas. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/82547.pdf. Acesso em: 22 jun. 2020.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Council conclusions on a Common Framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures on their asylum systems, including through mixed migration flows. **3151st Justice and Home Affairs Council meeting**. Bruxelas, 8 mar. 2012. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/130731.pdf. Acesso em: 24 jan. 2020.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho**, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional. JO L 239, 15 set. 2015, p. 146–156. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=PT>. Acesso em: 08 jul. 2020.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho**, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia. JO L 248, 24 de setembro 2015, p. 80–94. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=PT>. Acesso em: 08 jul. 2020.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **EU long term residents' directive extended to refugees and other beneficiaries of international protection**. Luxemburgo, 11 abr.

2011. n. 8836/11. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/121451.pdf. Acesso em: 01 ago. 2020.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Programa de Haia:** Reforço da Liberdade, da Segurança e da Justiça na União Europeia, 2005/C 53/01, JO C 53, p. 01–14, 03 mar. 2005. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=PT). Acesso em: 04 ago. 2020.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Resolução dos representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, relativa à recolocação a partir da Grécia e da Itália de 40 000 pessoas com clara necessidade de proteção internacional. **11131/15**, 22 jul. 2015. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11131-2015-INIT/pt/pdf>. Acesso em: 02 ago. 2019.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau:** Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants. A/HRC/29/36, 8 maio 2015. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5576e3ba4.html>. Acesso em: 18 fev. 2020.

CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **Comments from the European Council on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive COM (2011) 319 final.** 2011. 39 p. Disponível em: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/Comments-on-the-amended-Commission-Proposal-to-recast-the-Reception-Conditions-Directive.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **Country Report:** Hungary. 2018. Disponível em: https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2018update.pdf. Acesso em: 12 mar. 2020.

CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation.** COM (2016) 270. 2016. 38 p. Disponível em: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2020.

CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation.** COM (2016) 466. 2016. 25 p. Disponível em: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/ECRE-Comments-QR.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **ECRE Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive.** COM (2016) 465. 2016, 21 p. Disponível em: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-RCD.pdf>. Acesso em: 07 maio 2020.

CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **Enhancing intra-EU solidarity tools to improve quality and fundamental rights protection in the Common European Asylum System.** 2013, 53 p. Disponível em: <https://www.ecre.org/>

[wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Enhancing-intra-EU-solidarity-tools_January-2013.pdf](https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Enhancing-intra-EU-solidarity-tools_January-2013.pdf). Acesso em: 13 maio 2020.

CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **Making the CEAS work, starting today**. Bruxelas, 2019, 4 p. Policy Note #22. Disponível em: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2019/10/PN_22.pdf. Acesso em: 12 fev. 2020.

CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **The concept of vulnerability in European asylum procedures**. Bruxelas, 2017. Disponível em: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf. Acesso em: 28 jun. 2020.

CONSELHO EUROPEU. Conclusões do Conselho Europeu (26 e 27 de junho de 2014). **EUCO 79/14**. 27 jun. 2014, Bruxelas. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/143506.pdf. Acesso em: 08 maio 2020.

CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999: Conclusões da Presidência**. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm?textmode=on?textMode=on. Acesso em: 05 fev. 2020.

CONSELHO EUROPEU. **Declaração UE–Turquia**. Comunicado de Imprensa, 18 mar. 2016. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CONSELHO EUROPEU. Reunião do Conselho Europeu (25 e 26 de junho de 2015) – Conclusões. **EUCO 22/15**. 26 jun. 2015, Bruxelas. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/21718/euco-conclusions_26062015_pt.pdf. Acesso em: 19 abr. 2020.

COSTELLO, Cathryn. Courting Access to Asylum in Europe: Recent Supranational Jurisprudence Explored. **Human Rights Law Review**, v. 12, n. 2, p. 287–339, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/265226420_Courting_Access_to_Asylum_in_Europe_Recent_Supranational_Jurisprudence_Explored. Acesso em: 02 mar. 2020.

COSTELLO, Cathryn. **The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

CRAIG, Paul. DE BURCA, Gráinne. **EU Law: Text, Cases and Materials**. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

DASHWOOD, Alan. *et al.* **Wyatt & Dashwood's European Union law**. 6. ed. Reino Unido: Hart Publishing, 2011.

DE BAUCHE, Laurence. **Vulnerability in European law on asylum: A conceptualization under construction**. Study on Reception Conditions for Asylum Seekers. Bruxelas: Bruylant, 2012.

DE BRUYCKER, Philippe; TSOURDI, Evangelia (Lilian). Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension. *In*: CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco (ed.). **Reforming the Common European Asylum System**. Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2016. p. 473–538.

ESCRITÓRIO DA CRUZ VERMELHA DA UNIÃO EUROPEIA; CONSELHO EUROPEU PARA OS REFUGIADOS E EXILADOS. **Disrupted Flight: The Realities of Separated Refugee Families in the EU**. Bruxelas, 2014. Disponível em: <https://redcross.eu/positions-publications/disrupted-flight-the-realities-of-separated-refugee-families-in-the-eu.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2020.

EUR-LEX. **Diretivas da União Europeia**. Síntese da legislação da UE. 11 jul. 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISUM:114527&from=PT>. Acesso em: 24 jun. 2020.

EUR-LEX. **O efeito direto do direito europeu**. Síntese da legislação da UE. 14 jan. 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114547>. Acesso em: 24 jun. 2020.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION); OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR). **Hungary Joint Opinion on the Provisions of the so-called “Stop Soros” draft Legislative Package which directly affect NGOs**. CDL-AD(2018) 013. Estrasburgo, 2018. 26 p. Disponível em: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)013-e). Acesso em: 02 maio 2020.

EUROPOL. **Sobre a EUROPOL**. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/pt/about-europol>. Acesso em: 01 ago. 2020.

EUROSTAT. **Asylum statistics** – Main countries of destination: Germany, France and Spain. Atualizado em 16 mar. 2020 e 26 maio 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Main_countries_of_destination:_Germany,2C_France_and_Spain. Acesso em: 11 jun. 2020.

FEIJÓ PFLUCK, Mariah. Integração jurídica da União Europeia em matéria de asilo face à crise de refugiados do século XXI. *In*: BERTOLDI, Márcia Rodrigues; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da (org.). **XXVII Congresso Nacional do CONPEDI Porto Alegre – RS**. Porto Alegre: CONPEDI, 2018. p. 198–218. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/34q12098/uv918sty/IUKFH9qMALIVFmAj.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

FELLER, Erika. Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come. **International Journal of Refugee Law**. 2006. v. 18, n. 3–4, p. 509–536.

FELLER, Erika. **Remarks by Ms. Erika Feller Assistant UN High Commissioner for Refugees Public Hearing on the Future Common European Asylum System 7**

November 2007, Brussels. Bruxelas, 2006. Disponível em: <https://www.unhcr.org/admin/ADMIN/47319b362.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2020.

FRANÇA, Ana Carolina. **A consolidação do Sistema Europeu Comum de Asilo e os impactos na gestão dos fluxos migratórios.** 2019. Relatório (Mestrado em Direito e Ciência Jurídica) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, 2019.

FRANÇA, Ana Carolina. **A deterioração processual associada às práticas de determinação de estado seguro.** 2019. Relatório (Mestrado em Direito e Ciência Jurídica) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, 2019.

FRANÇA, Ana Carolina. **União Europeia: o princípio da solidariedade nos domínios do asilo e da migração.** 2018. Monografia (Especialização em Direito Internacional) – Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus, 2018.

FRANÇA. **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.** Livre VII, titre IV, chapitre IV, section 5. Versão em vigor 1 ago. 2020. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000030952371&cidTexte=LEGITEXT000006070158>. Acesso em: 26 maio 2020.

FRATZKE, Susan. Engaging communities in refugee protection: The potential of private sponsorship in Europe. **MPI Europe Policy Brief.** Bruxelas: Migration Policy Institute Europe, 2017. n. 9, 16 p. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/research/engaging-communities-refugee-protection-potential-private-sponsorship-europe>. Acesso em: 29 jun. 2020.

FRATZKE, Susan. **Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System.** Bruxelas: Migration Policy Institute Europe, 2015. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system>. Acesso em: 14 dez. 2019.

GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals.** 2016. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.PDF>. Acesso em: 08 nov. 2019.

GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2018.** 2019. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-annual-report-2018-web.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **Civil Society.** Disponível em: <https://easo.europa.eu/civil-society>. Acesso em: 02 mar. 2020.

GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **Country of Origin Information** – Country reports. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/information-analysis/country-origin-information/country-reports>. Acesso em: 09 mar. 2020.

GABINETE EUROPEU DE APOIO EM MATÉRIA DE ASILO. **EASO Hotspot Operating Plan to Greece - Amendment nº 2.** EASO/COS/2016/391, 1

abr. 2016. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/20160401%20Hotspot%20Operating%20Plan%20-%20Amendment%20No%202.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2020.

GARLICK, Madeline. The Dublin System, Solidarity and Individual Rights. In: CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco (ed.). **Reforming the Common European Asylum System**. Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2016, p. 159–194.

GAMMELTOFT-HANSEN. Thomas. The refugee and globalisation of migration control. In: **Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation on Migration Control**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 11–43.

GOLDNER LANG, Iris. Is There Solidarity on Asylum and Migration in the EU? **Croatian Yearbook of European Law & Policy**, v. 9, p. 1–14, 2013.

GOODWIN-GILL, Guy S. **Refugees and Migrants at Sea: Duties of Care and Protection in the Mediterranean and the Need for International Action**. Nápoles, 2015. Disponível em: <http://www.jmcmigrants.eu/jmce/wp-content/uploads/2015/06/GSGG-Naples-Final-May2015.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2020.

GRAZIANI, Francesca. The European Union External Action on Migration and Asylum: The "2016 Migration Partnership Framework" and Its Outcomes. **Res. & Sci.** 2017. v. 13. n. 1, p. 30–41, 2017.

GUILD, Elspeth. *et al.* **Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin: Study for the LIBE Committee**. Parlamento Europeu, PE 519.234. Bruxelas, 2015. 89 p. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU\(2015\)519234_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU(2015)519234_EN.pdf). Acesso em: 03 ago. 2020.

GUILD, Elspeth. *et al.* **New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection: Study for the LIBE Committee**. Parlamento Europeu, PE 509.989. Bruxelas, 2014. 113 p. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509989/IPOL_STU\(2014\)509989_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509989/IPOL_STU(2014)509989_EN.pdf). Acesso em: 20 jul. 2020.

GUILD, Elspeth. The Asylum Seeker's Right to Free Legal Assistance and/or Representation in EU Law. In: **Issues in International Migration Law**. Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2015. p. 261–284.

GUILD, Elspeth. The Complex Relationship of Asylum and Border Controls in the European Union. In: CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco (ed.). **Reforming the Common European Asylum System**. Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2016. p. 39–54.

GUILD, Elspeth. The Europeanisation of Europe's Asylum Policy. **International Journal of Refugee Law**. Oxford: Oxford Academic, 2006. v. 18. n. 3. p. 630–651.

HAILBRONNER, Kay. Asyl in Europa - wenn, wie, wann, wo? **Frankfurter Allgemeine**. Frankfurt, 10 out. 2015. Disponível em: <https://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/fluechtlinge-asyl-in-europa-wenn-wie-wann-wo-13851277.html>. Acesso em: 22 nov. 2019.

HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HATHAWAY, James C.; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. **Columbia Journal of Transnational Law**. v. 53, n. 1, p. 235–284, 2015.

HAVINGA, Tetty; BÖCKER, Anita. Country of Asylum by Choice or by Chance: Asylum-Seekers in Belgium, the Netherlands and the UK. **Journal of Ethnic and Migration Studies**. v. 25, n. 1, p. 43–61, 1999. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/248978909_Country_of_Asylum_by_Choice_or_by_Chance_Asylum-Seekers_in_Belgium_the_Netherlands_and_the_UK. Acesso em: 29 maio 2020.

HEIJER, Maarten Den; RIJPMAN, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. **Common Market Law Review**. v. 53, p. 607–642, 2016. Disponível em: <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/1537753/COLA+53-3+Den+Heijer%2C+Rijpman+%26+Spijkerboer+Offprint.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2020.

HOHM, Charles F.; SARGENT, Paul; MOSER, Robert. A Quantitative Comparison of the Effectiveness of Public and Private Refugee Resettlement Programs: An Evaluation of the San Diego Wilson Fish Demonstration Project. **Sociological Perspectives**, v. 42, n. 4, p. 755–763, 1999.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Europe's Refugee Crisis: An Agenda for Action**. dez. 2015. Disponível em: https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/europes_refugee_crisis_an_agenda_for_action-high_res.pdf. Acesso em: 27 abr. 2020.

HUNGRIA. **Government Decree 411/2017**. (XII.15.) concerning the amendment of certain government decrees on migration issues and on other related matters. 15 dez. 2017, entrada em vigor 1 jan. 2018. Disponível em: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700411.KOR×hift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT>. Acesso em: 30 jul. 2020

HYNDMAN, Jennifer. Research Summary on Resettled Refugee Integration in Canada. **UNHCR Report**, 2011. 57 p. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4e4b77842.html>. Acesso em: 13 jan. 2020.

IBEN JENSEN, Ulla. **Humanitarian Visas: Option or Obligation?** Study for the LIBE Committee. Parlamento Europeu, PE 509.986. Bruxelas, 2014. 59 p. Disponível em: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/eb469bdf-0e31-40bb-8c75-8db410ab13fc/Session_2_-_Study_Humanitarian_visas.pdf. Acesso em: 08 fev. 2020.

JAKULEVICIENE, Lyra. Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers? *In*: CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco (ed.). **Reforming the Common European Asylum System**. Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2016, p. 353–373.

KARAGEORGIOU, Eleni. The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity. **Nordic Journal of International Law**, v. 88, n. 3, p. 315–358, 2019.

KARAGEORGIOU, Eleni. The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value. **European Policy Analysis**, 2016. 12 p. Disponível em: http://www.sieps.se/en/publications/2016/the-law-and-practice-of-solidarity-in-the-common-european-asylum-system-article-80-tfeu-and-its-added-value-201614epa/Sieps_2016_14epa. Acesso em: 07 maio 2020

KÜÇÜK, Esin. The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing? **European Law Journal**, v. 22, n. 4, p. 448–469, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/312130107_The_Principle_of_Solidarity_and_Fairness_in_Sharing_Responsibility_More_than_Window_Dressing. Acesso em: 22 abr. 2020.

KUMIN, Judith. **Welcoming Engagement**: How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union. 2015. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Asylum-PrivateSponsorship-Kumin-FINAL.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

LAVENEX, Sandra. The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 39, n. 5, p. 851–874, 2001.

LIGA DOS ESTADOS ÁRABES. **Carta Árabe dos Direitos Humanos**. 15 set. 1994. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38540.html>. Acesso em: 12 dez. 2019.

MAIANI, Francesco. The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System? *In*: CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco (ed.). **Reforming the Common European Asylum System**. Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2016, p. 99–142.

MAIANI, Francesco. **The Reform of Dublin III Regulation**: Study for the LIBE Committee. Parlamento Europeu, PE 571.360. Bruxelas, 2016. 72 p. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf). Acesso em: 02 ago. 2020.

MALMSTRÖM, Cecilia. Current Challenges and Opportunities in harmonising asylum and migration and the role of civil society. **ECRE's (European Council on Refugees and Exiles) Presidents' and Directors Consultative Forum**, SPEECH/10/342, 24 jun. 2010, Bruxelas. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_10_342. Acesso em: 04 set. 2019.

MARTINS, Ana Maria Guerra. **Manual de Direito da União Europeia**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2017.

MATRIX INSIGHT LTD. *et al.* **What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?: Study for LIBE Committee**. Parlamento Europeu, PE 419.620. Bruxelas, 2010. 195 p. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET\(2010\)419620_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET(2010)419620_EN.pdf). Acesso em: 27 jan. 2020.

MCADAM, Jane. Scrapping legal aid for refugees will cost Australia more than it saves. **The Guardian**. Londres, 1 abr. 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/apr/01/scrapping-legal-aid-for-refugees-will-cost-australia-more-than-it-saves>. Acesso em: 11 abr. 2020.

MITSOLENGAS, Valsamis. Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, v. 24, n. 5, p. 721–739, 2017.

MORENO-LAX, Violeta. Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge (Part I). **EU Immigration and Asylum Law and Policy**. Bruxelas, 16 fev. 2017. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/asylum-visas-as-an-obligation-under-eu-law-case-ppu-c-63816-x-x-v-etat-belge/>. Acesso em: 20 dez. 2019.

MORENO-LAX, Violeta. Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge (Part II). **EU Immigration and Asylum Law and Policy**. Bruxelas, 21 fev. 2017. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/asylum-visas-as-an-obligation-under-eu-law-case-ppu-c-63816-x-x-v-etat-belge-part-ii/>. Acesso em: 27 dez. 2019.

MORENO-LAX, Violeta. Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**. 27 p. Disponível em: <https://www.unhcr.org/59632a3c7.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2020.

MORGADES-GIL, Silvia. Humanitarian Visas and EU Law: Do States have Limits to Discretionary Power to Issue Humanitarian Visas. **European Papers**. v. 2, n. 3, p. 1005–1016, 2017. Disponível em: https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2017_I_044_Silvia_Morgades_Gil_0.pdf. Acesso em: 02 jul. 2020.

MORGADES-GIL, Sílvia. The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU? **International Journal of Refugee Law**. v. 27, n. 3, p. 433–456, 2015.

MOUZOURAKIS, Minos. “We Need to Talk about Dublin”: Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union. **Oxford Refugee Studies Centre**, Oxford. Working Paper Series, n. 105, p. 1–36, 2014. Disponível em: <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp105-we-need-to-talk-about-dublin.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2020.

NEVILLE, Darren; RIGON, Amalia. **Towards an EU humanitarian visa scheme?** Parlamento Europeu, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. PE 556.950, 2016. 5 p. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/556950/IPOL_BRI\(2016\)556950_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/556950/IPOL_BRI(2016)556950_EN.pdf). Acesso em: 08 jul. 2020.

NOLL, Gregor. Failure by Design? On the Constitution of EU Solidarity. In: UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES. **Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies: A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy**. Bruxelas: Université libre de Bruxelles, 26-27 fev. 2016. p. 3–4. Disponível em: <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos** (Banjul Charter), adotado em 27 de junho de 1981. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 ILM 58 (1982). Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3630.html>. Acesso em: 19 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Convenção que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África** (Convenção da OUA), de 10 de setembro 1969. 1001 UNTS 45. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>. Acesso em: 23 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto San José da Costa Rica). 22 nov. 1969. Costa Rica. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36510.html>. Acesso em: 28 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Making Integration Work: Refugees and others in need of protection**. Paris: OECD Publishing, 2016. 72 p. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/making-integration-work-humanitarian-migrants_9789264251236-en. Acesso em: 05 maio 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação). **A8-0345/2017**, 6 nov. 2017. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_PT.pdf. Acesso em: 03 maio 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Código de Vistos da União (Código de Vistos) (reformulação). **A8-0145/2016**, 22 abr. 2016. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0145_PT.pdf. Acesso em: 08 jun. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. **Resolução P8_TA(2016)0102**. Resolução do Parlamento Europeu sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração. 12 abr. 2016, Bruxelas. Disponível em:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_PT.pdf Acesso em: 21 fev. 2020.

PENNINX, Rinus; GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca. The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. *In*: PENNINX, Rinus; GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca (ed.). **Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors**. Cham: Springer International Publishing, 2016. p. 11–29. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-21674-4>. Acesso em: 29 jul. 2020.

PERONI, Lourdes; TIMMER, Alexandra. Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law. **International Journal of Constitutional Law**, v. 11, n. 4, p. 1056–1085, 2013. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/11/4/1056/698712>. Acesso em: 27 mai. 2020.

PLATAFORMA DE APOIO AOS REFUGIADOS. **Acolher**. Disponível em: <https://www.refugiados.pt/acolher/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

POLLET, Kris. A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps. *In*: CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco (ed.). **Reforming the Common European Asylum System**. Leiden; Boston: Brill | Nijhoff, 2016. p. 74–97.

PORTUGAL. **Lei nº 27/2008**. Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas nº 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro. 30 jun. 2008. Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/lei/27/2008/06/30/p/dre/pt/html>. Acesso em: 25 maio 2020.

ROSS, Malcolm. Solidarity - A New Constitutional Paradigm for the EU? *In*: ROSS, Malcolm; BORGMANN-PREBIL, Yuri (ed.). **Promoting Solidarity in the European Union**. Nova York: Oxford University Press, 2010. p. 23–45.

ŠALAMON, Neža Kogovšek. The principle of solidarity in asylum and migration within the context of the European Union accession process. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, v. 24, n. 5, p. 687–702, 2017.

SATZGER, Helmut. Is mutual recognition a viable general path for cooperation? **New Journal of European Criminal Law**, v. 10, n. 1, p. 44–56, 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2032284419836516>. Acesso em: 03 jan. 2020.

SCHNEIDER, Jan; GRAFF, Anna-Lucia. **EASO Reloaded: Can The New EU Asylum Agency Guarantee A Standardised System of Protection?** SVR's Research Unit: To The Point 2018-1. Berlim: The Expert Council of German Foundations on Integration and Migration, 2018. 10 p. Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/06/SVR_EU_Asylum_Agency.pdf. Acesso em: 08 maio 2020.

SERVIÇO DE IMIGRAÇÃO E NATURALIZAÇÃO (IND). **Work Instruction 2015/8 (AUA) on special procedural guarantees**. 17 jul. 2015. Disponível em: https://ind.nl/Documents/WI_2015-8.pdf. Acesso em: 14 abr. 2020.

SERVIÇO JESUÍTA AOS REFUGIADOS EUROPA. **Protection interrupted: The Dublin Regulations's impact on asylum seekers' protection**. Bruxelas: Serviço Jesuíta aos Refugiados Europa, 2013. 252 p. Disponível em: https://jrseurope.org/wp-content/uploads/sites/19/2020/07/Protection-Interrupted_JRS-Europe_June-2013.pdf. Acesso em: 04 ago. 2020.

SMITH, Melanie. Political enforcement, neutral guardianship and legal uniformity. In: SMITH, Melanie. **Centralised Enforcement, Legitimacy and Good Governance in the EU**. Oxon; Nova York: Routledge, 2009. p. 83–118.

SPENCER, Sarah; DELVINO, Nicola. **Cooperation between government and civil society in the management of migration: Trends, opportunities and challenges in Europe and North America**. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), 2018. Disponível em: <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/AA18-Background-paper-FINAL.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2020.

SPIJKERBOER, Thomas. Bifurcation of people, bifurcation of law: externalization of migration policy before the EU Court of Justice. **Journal of Refugee Studies**, v. 31, n. 2, p. 216–239, 2017. Disponível em: https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/75915878/Bifurcation_of_people_bifurcation_of_law.pdf. Acesso em: 14 mar. 2020.

STOYANOVA, Vladislava. Victims of Human Trafficking: A Legal Analysis of the Guarantees for 'Vulnerable Persons' under the Second Phase of the EU Asylum Legislation. In: BAULOZ, Céline. *et al.* (ed.). **Seeking Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System**. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2015. p. 58–108. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2480318. Acesso em: 03 fev. 2020.

STRAIMER, Clara. Vulnerable or invisible? asylum seekers with disabilities in Europe. **New Issues in Refugee Research**, Research Paper n. 194. Genebra: UNHCR, 2010. 32 p. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4cd9765b9.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2020.

TEITGEN-COLLY, Catherine. The European Union and Asylum: An Illusion of Protection. **Common Market Law Review**, v. 43, n. 6, p. 1503–1566, 2006.

THIELEMANN, Eiko R. Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-payments and the European Refugee Fund. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 43, n. 4, p. 807–824, 2005.

THIELEMANN, Eiko R. Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing. **European Journal of Migration and Law**, v. 6, n. 1, p. 47–65, 2004. Disponível em: <http://personal.lse.ac.uk/thielema/Papers-PDF/EJML2004-final.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2020.

THIELEMANN, Eiko. **Does Policy Matter?** On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration. Working Paper 112, dez. 2004. San Diego: CCIS/University of California, 2004. Disponível em: <https://ccis.ucsd.edu/files/wp112.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

TSOURDI, Evangelia (Lilian). Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office. **European Papers**, v. 1, n. 3, p. 997–1031, 2016. Disponível em: http://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_3_15_Agenda_Evangelia_Lilian_Tsourdi.pdf. Acesso em: 11 mar. 2020.

TURQUIA. **Law nº 6458 on Foreigners and International Protection** (as amended 29 oct. 2016). Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5a1d828f4.html>. Acesso em: 05 jul. 2020.

TURQUIA. **Temporary Protection Regulation**. 22 out. 2014. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/56572fd74.html>. Acesso em: 05 jul. 2020.

UE rejeita obrigação de conceder vistos humanitários. **Deutsche Welle**. Bonn, 07 mar. 2017. Disponível em: <https://p.dw.com/p/2YlmM>. Acesso em: 15 jun. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. JO C 202, 7 jun. 2012, p. 389–405. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>. Acesso em: 23 dez. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 11 de maio de 2011, que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional. JO L 132, 19 maio 2011, p. 1–4. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0051&from=PT>. Acesso em: 02 jun. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida. JO L 337, 20 dez. 2011, p. 9–26. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=PT>. Acesso em: 05 ago. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2011/99/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 13 de dezembro de 2011, relativa à decisão europeia de proteção. JO L 338, 21 dez. 2011, p. 2–18. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0099&from=PT>. Acesso em: 03 fev. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional. JO L 180, 29 jun. 2013, p. 60–95. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=PT>. Acesso em: 10 dez. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional. JO L 180, 29 jun. 2013, p. 96–116. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=PT>. Acesso em: 22 set. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Provedor de Justiça Europeu. **Caso 735/2017/MDC**. Decisão no caso 735/2017/MDC sobre o envolvimento do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) no processo de decisão sobre a admissibilidade dos pedidos de proteção internacional submetidos nos «pontos de acesso» (hotspots) da Grécia, em especial sobre as deficiências nas entrevistas de admissibilidade. 5 jul. 2018. Disponível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/pt/decision/pt/98711>. Acesso em: 04 abr. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n° 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 19 de maio de 2010 que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo. JO L 132, 29 maio 2010, p. 11–28. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=PT>. Acesso em: 01 nov. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n° 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n° 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n° 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça. JO L 180, 29 jun. 2013, p. 1–30. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=PT>. Acesso em: 05 mar. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n° 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida. JO L 180, 29 jun. 2013, p. 31–59. [Regulamento Dublin III]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=PT>. Acesso em: 01 fev. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n° 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n° 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho. JO L 251, 16 set. 2016, p. 1–76. [Versão consolidada]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=PT>. Acesso em 01 ago. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia** (Versão consolidada). JO C 202, 7 jun. 2016, p. 13–45. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:>

[9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT). Acesso em: 02 set. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amesterdão** que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses Tratados. JO C 340, 10 nov. 1997, p. 1–144. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>. Acesso em: 23 out. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia** (Versão consolidada). JO C 202, 7 jun. 2016, p. 47–199. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 21 out. 2019.

VOS, Ellen. **EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny: European Implementation Assessment**. Bruxelas: European Parliamentary Research Service, PE 627.131, 2018. 110 p. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS_STU\(2018\)627131_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS_STU(2018)627131_EN.pdf). Acesso em: 15 jul. 2020.

WAGNER, Martin. *et al.* **The Implementation of the Common European Asylum System: Study for LIBE Committee**. Parlamento Europeu, PE 556.953. Bruxelas, 2016. 121 p. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282016%29556953. Acesso em: 02 maio 2020.

WILLIAMS, Richard. **Beyond Dublin: A discussion Paper for the Greens/EFA in the European Parliament**. The Greens/EFA. 2015. Disponível em: https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Documents/Policy_papers/Migration_asylum/Beyond_Dublin_paper_final.pdf. Acesso em: 19 jan. 2020.

REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

Tribunal de Justiça da União Europeia

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-9/56**. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA c. Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. 13 de junho de 1958, Luxemburgo. ECLI:EU:C:1958:7. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=86871&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=10417062>. Acesso em: 08 jan. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-10/56**. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA c. Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. 13 de junho de 1958, Luxemburgo. ECLI:EU:C:1958:8. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=86867&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=10417253>. Acesso em: 16 fev. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº 43/71**. Politi S.A.S, Robecco sul Naviglio c. Ministério das Finanças da República Italiana. 14 de dezembro de 1971, Luxemburgo. ECLI:EU:C:1971:122. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88147&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9942316>. Acesso em: 02 maio 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº 39/72**. Comissão das Comunidades Europeias c. República Italiana. 07 de fevereiro de 1973, Luxemburgo. ECLI:EU:C:1973:13. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61972CJ0039&lang1=pt&lang2=EN&type=TXT&ancre=>. Acesso em: 06 mar. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº 41/74**. Yvonne van Duyn c. Home Office. 4 de dezembro de 1974, Luxemburgo. ECLI:EU:C:1974:133. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88751&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5526952>. Acesso em: 06 mar. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-403/98**. Sexta Secção. Azienda Agrícola Monte Arcosu Srl c. Regione Autonoma della Sardegna, Organismo Comprensoriale nº 24 della Sardegna e Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura (ERSAT). 11 de janeiro de 2001, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2001:6. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=45484&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=692864>. Acesso em: 22 fev. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-309/06**. Terceira Secção. Marks & Spencer plc c. Commissioners of Customs & Excise. 10 de abril de 2008, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2008:211. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=71049&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9972426>. Acesso em: 22 fev. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-555/07**. Grande Secção. Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG. 19 de janeiro de 2010, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2010:21. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72658&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=414603>. Acesso em: 05 maio 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processos nº C-411/10 e C-493/10** (apensos). Grande Secção. N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E e outros c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform. 21 de dezembro de 2011, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2011:865. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62010CJ0411&lang1=pt&type=TXT&ancre=>. Acesso em: 20 abr. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-270/12**. Grande Secção. Reino Unido da Grã Bretanha e da Irlanda do Norte c. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. 22 de janeiro de

2014, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2014:18. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=146621&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9835272>. Acesso em: 13 fev. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Acórdão Processo nº C-638/16 PPU**. Grande Secção. X e X. c. État belge. 07 de março de 2017, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2017:173. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188626&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7923202>. Acesso em: 29 mar. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Conclusões do Advogado-Geral Paolo Mengozzi Processo nº C-638/16 PPU**. X e X c. État belge. 07 de fevereiro de 2017, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2017:93. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=187561&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6090499>. Acesso em: 29 mar. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Parecer 2/13 do Tribunal de Justiça**. 18 de dezembro de 2014, Luxemburgo. ECLI:EU:C:2014:2454. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=PT>. Acesso em: 22 jun. 2020.

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Acórdão Queixa nº 32190/96**. Primeira Secção. Luordo c. Itália. 17 de outubro de 2003, Estrasburgo. ECLI:CE:ECHR:2003:0717JUD003219096. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61231>. Acesso em: 04 jan. 2020.

CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Acórdão Queixa nº 30696/09**. Grande Secção. M.S.S c. Bélgica e Grécia. 21 de janeiro de 2011, Estrasburgo. ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>. Acesso em: 02 fev. 2020.

CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Acórdão Queixa nº 27765/09**. Grande Secção. Hirsi Jamaa e outros c. Itália. 23 de fevereiro de 2012, Estrasburgo. ECLI:CE:ECHR:2012:0223JUD002776509. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-109231>. Acesso em: 08 mar. 2020.

CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Acórdão Queixa nº 59297/12**. Quarta Secção. M.G c. Bulgária. ECLI:CE:ECHR:2014:0325JUD005929712, 25 de março de 2014, Estrasburgo. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142125>. Acesso em: 22 set. 2019.

CONSELHO DA EUROPA. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Acórdão Queixa nº 3599/18**. Grande Secção. M.N e outros c. Bélgica. ECLI:CE:ECHR:2020:0505DEC000359918, 05 de maio de 2020, Estrasburgo. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-202468>. Acesso em: 01 ago. 2020.

Outros

BÉLGICA. Conseil du Contentieux des Etrangers. **Arrêt n° 210 384 dans l'affaire XV. X c. l'Etat belge**. 1 de outubro de 2018. Disponível em: https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a210384.an_.pdf. Acesso em: 15 maio 2020.

PAÍSES BAIXOS. Dutch Council of State. **Decision 201609551/1/V1**. 3 de agosto de 2017. Disponível em: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2017:2115>. Acesso em: 10 mar. 2020.

REINO UNIDO. House of Lords (Judicial Committee). **[2004] UKHL 55**. Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another ex parte European Roma Rights Centre and others. 09 de dezembro de 2004. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041209/roma-1.htm>. Acesso em: 29 abr. 2020.